

وزارة الداخلية

---

## نقد بن

عن حالة العمل والعمال بمصر  
وبعض مقترحات تتعلق بالتشريع الاجتماعى المزمع بسنه

من وضع

جناب المستر هارولد ب . بتلر

مساعد مدير مكتب العمل الدولى

---

المطبعة الاميرية بالقاهرة

١٩٣٢

الثن ١٠٠ ملين



وزارة الداخلية

---

# نقحون

عن حالة العمل والعمال بمصر  
وبعض مقترحات تتعلق بالتشريع الاجتماعى المزمع سنه

من وضع

جناب المستر هارولد ب . بتلر

مساعد مدير مكتب العمل الدولى

---

المطبعة الأميرية بالقاهرة

١٩٣٢

---

الثن ١٠٠ ملم

## حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الوزراء

بناء على المأمورية التي تكرمت دولتكم فمهدتم بها الى أنشرف بأن أرفع لدولتكم مع هذا تقريرين يتناول أولهما حالة مصر الاجتماعية كما تبيتها من البحوث التي قمت بها وبيان الاصلاحات التشريعية والادارية التي أرى ضرورة لزومها لتنظيم شؤون العمال في مصر بما يتفق مع حالة الصناعة المصرية في طورها الحالي .

أما التقرير الثاني فن بين الاقتراحات التي يتضمنها انشاء ادارة للعمل تزود بما يلزم لها من موظفين ليتسنى لها القيام بواجباتها قياما مرضيا وتمتع مركزا يضمن لها الاستقلال والسلطة اللازمين لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله .

واني أوجه نظر دولتكم لبعض نقاط أعلق عليها أهمية كبرى . فلكي يتسنى لمثل هذه الادارة أن تكون موضع ثقة أصحاب الأعمال والعمال على السواء ينبغي ألا يدل مظهرها على أنها فرع من البوليس كما ينبغي ألا يشمل اختصاصها شيئا من أعمال ادارة عموم الأمن العام . ومن الضروري كذلك أن تكون قادرة على نهج سياسة اجتماعية ثابتة وغير معرضة للتأثر بالتقلبات السياسية .

وهذا ما حدا بي لأن أقترح على دولتكم انشاء مجلس مستديم للعمل تحت رئاسة احدى الشخصيات البارزة وعضوية بعض الأفراد المستقلين وبعض كبار الموظفين وممثل أصحاب الأعمال والعمال . ومن دواعي اغتباطي أن أبدت دولتكم ارتياحا لهذا الاقتراح في وطيد الأمل في تحقيقه على الصورة التي يمكن معها أن يكون ذا فائدة كبرى لادارة العمل الجديدة وخير عون لها .

وأرجو في الختام أن تسمحوا لي دولتكم بأن أعبر عما يجالني من الشكر والامتنان لما لقيته من الترحيب الودي والتسهيلات التي قدمت لي في كل مكان عملا بتعليمات دولتكم — الأمر الذي جعل مدة اقامتي بالقطر المصري سارة للغاية .

واني لا أنسى المساعدة والتعزيد اللذين كنت ألقاهما من موظفي حكومتكم أني ذهبت . وغاية ما أصبو اليه هو أن تعود جهودنا المشتركة بما فيه الخير لبلادكم وأؤكد لدولتكم اني سأكون دائما رهن اشارتكم وعلى أتم استعداد لتقديم كافة المعلومات والقيام بما قد يطلب الى اداؤه من الخدمات في المستقبل .

وأرجو أن تتفضلوا دولتكم بقبول أجل احتراماتي

امضاء :

هارولد بتلر

٢١ مارس سنة ١٩٣٢



## الجزء الأول

### ملاحظات عامة

١ - طلب حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الوزراء بخطابه المؤرخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٣١ من جناب مدير مكتب العمل الدولى ارسال بعثة استشارية لمصر لتقوم بفحص حالة الصناعة فى البلاد عن كسب وتقديم تقرير للحكومة المصرية عن خير الوسائل لتنظيم ادارة العمل . وقد عرض هذا الطلب على الهيئة التنفيذية للمكتب فى جلسته المنعقدة فى شهر أكتوبر فرخصت للدير - مع الارتياح - أن يجيب بالموافقة عليه . ثم كلفنى جنابه بالقيام بهذه المأمورية بمساعدة مستر س . لوفورد شيلدز . ولما وصلت الى مصر علمت أن ما هو مطلوب منى ليس تنظيم ادارة العمل فحسب بل ابداء رأى أيضا فيما تنويه الحكومة من اجراءات تتعلق بالاصلاح الاجتماعى وهى الاجراءات التى ستقوم الادارة بتنفيذها . لهذا فاقى أقدم تقريرا خاصا عن كل من هاتين المسألتين .

٢ - وصلت الى مصر فى ١٦ فبراير وقضيت نحو أربعة أسابيع فى زيارة المصانع والورش بمختلف جهات القطر فزرت اثنين وثلاثين مصنعا وثمانى وعشرين ورشة تشتغل بالصناعات الآتية : الخزافة - الأسمنت - الأدوات الهندسية - تصليح أدوات السكك الحديدية - الكبريت - الحلوى - الورق - السجائر - غزل ونسج القطن - كبس القطن - حليج القطن - صناعة الفانلات والجورابات - صناعة الطوب - الدباغة - البيرة - الجبنة - ضرب الأرز - الزجاج - الأحذية - الموبيليات - نسج الحرير - تعبئة المياه المعدنية فى زجاجات - تكرير السكر - الملابس - طرق النحاس - صنع الخيام - صنع الحصر - نسج السجاجيد - توليد القوة الكهربائية .

كذلك تمت بزيارة أحواض الاسكندرية وأعمال البناء وقطع الأحجار الخاصة بتعليق خزان أسوان .

٣ - وبدى أن هذه الزيارات لا تعد كافية للامام بحالة الصناعة المصرية ولكننى بفضل البرنامج المتقن الذى أعده لى مكتب العمل والمساعدة التى وجدها من السلطات المحلية فى كل مكان زرته ، وما أبدته تلك السلطات من كفاءة قد استطعت فى الفترة القصيرة التى أتميت لى أن أرى ما يعد صورة صحيحة لحالة الصناعة فى البلاد . فلقد بذل كل جهد لى أتمكن من مشاهدة أكبر عدد من الجهات فى أقل وقت ممكن وعملت الترتيبات الخاصة بالانتقال بحيث لا تضيق أية فترة من الوقت سدى .

٤ - وانى أود أن أتهنئ هذه الفرصة لأسدى الشكر لستر جريفرز الذى رسم لى خطط السيران الخاص بالتفتيش ولحضرات محافظ الاسكندرية ومدبرى الغربية والبحيرة وأسوان وقنا ومحافظ دمياط وهن بك ومأمور المحلة الكبرى فللمساعدة التى قدموها لى بكفاءة يرجع معظم الفضل فى نجاح الخطة التى وضعت للتفتيش وسهولة تنفيذها . كذلك فاقى مسدين بالشىء الكثير لغيره مسيو چاك ازولاي ونشاطه فقد صاحبنى فى كل تنقلاتى ولم يدنرو سعا فى الحصول على المعلومات اللازمة . كما أقدم لى صالح افندى لطفى كثيرا من المساعدات القيمة فى الوجه البحرى .

٥ - وأود أيضا أن أقرر بأنى مدين بالشكر الجزيل لاتحاد الصناعات المصرية وبنك مصر لما أبدياه نحوى من عطف واهتمام وما قاما به من مساعدة جدية لتنظيم ممرورى . كما أنى مدين لأصحاب ومديرى المصانع التى زرتها اذ لم يدنحروا وسعا فى تسهيل اطلاقى على كل ما أريده وكانوا دائما على استعداد لاجابة ما أوجهه لهم من أسئلة تتعلق بأعمالهم وحالتها .

٦ - وانى أذكر مع الاغتياب ما قوبلت به من المجاملة والترحيب من جميع أصحاب المحلات الذين اجتمعت بهم سواء منهم أصحاب الفابريقات الكبرى الحديثة وأصحاب المحلات الوطنية الصغيرة . ويمكننى القول بصفة عامة اننى أشعر بارتياح الى الروح التى يعامل بها أصحاب الأعمال عمالهم وينظرون فى شؤونهم . ففى المصانع التى زرتها سواء أكانت مملوكة لأجانب أم مصريين وجدت أن أصحابها قد قاموا بالشئ الكثير فى سبيل تحسين حالة العمال لا تنفيذ الأحكام القانون بل بحض ارادتهم فاتخذوا من الاحتياطات ما يكفل المحافظة على صحة العمال ودرء الخطر عنهم وأوجدوا أطباء لعيادتهم ومستشفيات لمعالجتهم وغير ذلك مما يعود على العمال بالفائدة . ووجود هذه الامتيازات ببعض المصانع يجعلها على طرفى نقيض مع البعض الآخر . فقد وجدت بعض محلات - أجنبية ومصرية على السواء - يدل نظام العمل بها على أن أصحابها لا يكفون أنفسهم مشقة الاهتمام براحة عمالهم . وانى لا أستطيع أن أقدر ما لهدذين النظامين المختلفين من تأثير فى الصناعة المصرية فى مجموعها ولكنى على يقين بأن الحالة تدعو لوضع أحكام قانونية تبين أقل ما ينبغى أن يتمتع به العمال من حقوق وهذا ما يرغب فيه كبار أصحاب الأعمال حتى تقل المزاخرة التى يعانونها من جراء عدم اهتمام غيرهم بشؤون عمالهم .

٧ - وقد حصلت أيضا على معلومات نافعة من نقابات العمال . فاتهزت فرصة اجتماعى بزعماء العمال فى مختلف الجهات لأستطلع رأيهم فى المسائل التى تشغل بالهم أكثر من سواها وأتناقش معهم بشأنها . وقد مكنتنى الاجتماعات التى عقدتها مع نقابات القاهرة والاسكندرية من جمع بيانات قيمة عن كيفية معاملة العمال فى مختلف الصناعات التى تمثلها هذه النقابات . كذلك قمت بزيارات قصيرة لنقابات دمنهور وطنطا والمحلة الكبرى . وقد كان للملاحظات العملية الملموسة التى أبديت لى وقع كبير فى نفسى وتبين لى أن هم النقابات الأكبر ينحصر فى تحسين حالة أعضائها تحسينا فعليا وأن هذه النقابات لانهتم كثيرا بالفلسفة الاجتماعية العامة . مثال ذلك ما جاء فى خطاب ألفاه أحد زعماء العمال فى الاسكندرية نائبا عن خمس وعشرين نقابة اذ أكد أن ما يريده العمال هو الأخذ بنصيب من التعليم وتخفيض أجور السكن ووضع أحكام قانونية تنظم شروط استخدامهم . وقيل فى طنطا ان ما يهم العمال هو تحديد ساعات العمل اليومى تبعا لحالة كل صناعة وإبطال دفع الأجور عن طريق وسطاء أو فى فترات غير متساوية وإيجاد عمل للعاطلين . أما فى المحلة فقد وجهوا نظرى الى كثرة عدد العاطلين وانتشار الأمراض الصدرية بين العمال الذين يشتغلون بصناعة النسيج اليدوية نظرا لعدم مراعاة الشروط الصحية .

ومع أن النقابات بصفة عامة كانت معتدلة فى مطالبها ولم تشف شكواها عن عداء نحو أصحاب الأعمال ولكنى أدركت أنهم يعبرون عن رغبة فى تحسين شروط العمل ورفع مستوى المعيشة اذ قد بدأ العمال بمصر يشعرون شعورا عميقا بأهمية هذا المطلب الأخير . ولا غرو فهناك كثير من الدلائل على أن الصانع قد أخذ يحس بما فى شروط العمل من نقص فى الوقت الحاضر ولا بد أن يصبح كثير التشدد فى المطالبة بتحسين هذه الشروط .

٨ - ولكى تكون الاقتراحات التى أنقدم بها والأسباب التى بنيت عليها واضحة جليا أرى أنه من الضرورى التمهيد لها ببعض ملاحظات عامة عن حالة الصناعة المصرية وما تتأثر به من مؤثرات خاصة بقدر ما وصل اليه علمى بها .



يصحب تقدم الصناعة في كل بلاد الدنيا على السواء ظروف خاصة فاستعمال الماكينات السريعة مثلاً يترتب عليه خطر وقوع الحوادث وهذا الخطر يكون على درجة من الشدة في البلاد التي من طبيعة أهلها الأهمال أكبر منها في البلاد التي عرف عن أهلها الحرص. والأضرار الصحية لاسيما فيما يتعلق بالأحداث والنساء تنشأ دائماً عن مداومة اجتهاد الذهن فترة طويلة أو من تعرضهم للغبار والأبخرة الضارة أو من اجتماع عدة عمال في مكان يضيق بهم أو من عدم مراعاة الشروط الصحية أو عدم كفاية الضوء والهواء النقي. ومن ناحية أخرى فإن تأثير الصناعة على النظام الاجتماعي لشعب ما يختلف اختلافاً كبيراً تبعاً لمركزه الاقتصادي وكثرة عدده ومدى تعويله في الحياة على الصناعة ويوجد غير هذه العوامل الاقتصادية عوامل أخرى يجب عدم اغفالها منها الدين والعادات القومية ودرجة الثقافة العالمية.

ومن البديهي أنه يستحيل العمل في مصر بالنظم الاجتماعية والصناعية المتبعة في غرب أوروبا والتي بلغت درجة عظيمة من التقدم فهذه النظم قد تمت تدريجاً في ظل ما اكتسب من خبرة بالأمور الصناعية على مر أحقاب السنين ولم يتيسر السير بمقتضى هذه النظم إلا بتقدم الكفاءة في الصناعة وأخذ العامل بنصيب من الثقافة يمكنه من القيام بما هو مطلوب منه.

فالطريق المعقول الذي ينتظر من مصر السير فيه نحو التقدم في المستقبل العاجل لا يمكن تحديده إلا بالرجوع إلى الخواص الأساسية لمركزها الحالي.

٩ — فأول شيء تجب مراعاته أن مصر لا زالت بلاداً زراعية قبل كل شيء ويتضح من احصاء سنة ١٩٢٧ أن الكتلة العاملة موزعة كما يأتي :

الزراعة	٣,٥٢٥,٢٠٦
المناجم والمحاجر	٩,٧١٠
الصناعة	٥٤٦,٢٥٩
النقل	١٩٥,٩٨٩
التجارة	٤٥٩,٣٦٣
الخدمات العامة	١٨٩,٨٤٩
المهن الحرة	١١٠,٦٥١
الخدمة المنزلية وخلافها	٢١٢,٨٣٧
الطلبة وخلافهم	٥٩٥,٨٠١
	<hr/>
	٥,٨٤٥,٦٦٥

١٠ — وليس الأمر قاصراً على أن ٦٠ في المائة من العمال يرتزقون من الزراعة بل إذا حسبنا من يعولهم هؤلاء العمال من نساء وأولاد لوجدنا أن نسبة من يعيشون من السكان عيشة ريفية كبيرة جداً.

ووسائل المعيشة لدى الفلاح في غاية البساطة وأهم مصدر رزق له هو قطعة الأرض الصغيرة التي يملكها يضاف إليها ما يحصل عليه من أجر نظير قيامه بعمل لشخص آخر. ويمكن الاستدلال على قلة دخله مما هو ثابت من أن بمصر ١,٩٤٠,٠٠٠ شخص لا يزيد ما يملكه الواحد منهم عن خمسة أفدنة وأن ثلاثة أرباع هؤلاء الأشخاص لا يزيد

ما يملكه كل منهم عن فدان واحد . أما اجرة العامل في الزراعة فيظهر أنها تتراوح بين ستة وثمانية قروش يوميا في أوقات الرخاء وثلاثة وأربعة قروش في الازمات المالية كالأزمة الحاضرة فلا يستطيع الفلاح بهذا الكسب الضئيل أن يحصل الا على طعامه وطعام عائلته والشيء القليل من الملابس التي تستلزمها حالة الجو . وهو أمي قليل الاهتمام بقوانين الصحة ويعيش كما عاش جدوده منذ قرون مضت . وليس من الصحيح أن يقال انه غير راض عن نصيبه في الحياة فهو لا يعرف الا هذه الطريقة من المعيشة .

١١ - فأنحطاط مستوى المعيشة لدى هذه الطائفة الكبيرة من السكان لا بد أن يكون له أثره في الصناعة اذ ما دام المشتغلون بالزراعة على هذه الحال فلا بد أن تقل أجور غير الفنيين من العمال منخفضة في المدن . فهاجرة أهل الصعيد مثلا الى الجبهات البحرية لها أثرها من هذه الناحية . والأجور الزهيدة التي تصرف لعمال حلج القطن يراعى في تحديدها حالة المعيشة في الريف وليس في البنادر . ولا يترتب على حالة الفلاحين المعيشية تخفيض الأجور بصفة عامة فحسب بل أيضا إعاقه الصناعة عن التوسع .

١٢ - وفي الواقع نأب ما يقرب من ثلاثة أرباع مجموع السكان لا يحتاجون لشيء من المصنوعات سوى الشيء القليل من الملابس والآلات والحلوى والبتروول ولذا سيظل تصريف المصنوعات المصرية قاصرا على الثلاثة أو أربعة ملايين من الأهالي الذين يعيشون في المدن الى أن تزداد مقدرة الفلاحين على الشراء .

١٣ - قد يقال إنه اذا ما ارتفعت أجور العمال الى حد كبير في المدن نشأ عن ذلك أن يترك فلاحو مصر الزراعة كما حصل في بعض الممالك الأخرى ويرى بعض الذين يراقبون سير الحوادث أن هذه الظاهرة قد أخذت فعلا في الظهور ولكن البعض الآخر يرى عدم وجود دلائل عليها اذ يتضح من الاحصاءات أنه في المدة الواقعة بين سنة ١٩١٧ وسنة ١٩٣٧ لم يثبت وجود اتجاه نحو هذه الحركة فقد بلغت زيادة عدد السكان العاملين في هذه السنوات العشر ١,٠٣٤,٠٠٠ نفس ابتاعت منها الزراعة ما لا يقل عن ٨٩٣,٠٠٠

على أنه يرجى أن تتحسن حالة الفلاحين تدريجيا كلما زاد اتصالهم بالمدن وقد بدأت السيارات فعلا بتسهيل المواصلات بين القرى والبنادر وتقوم مستشفيات الحكومة في القرى بتعليم الأهالي الوسائل الصحية وتزداد الرغبة في الثقافة . وهناك اجماع على أنه اذا ما تسنى للفلاح معرفة الوسائل الصحية وأمكنه تعليم أولاده تعلما أوليا أدرك ما لهدى الأمرين من مزايا وكلما شعر بزيادة الحاجة اليهما زاد طلبه على الأشياء اللازمة لتوافرها وبذلك تتغير الحال بالقرى بل ربما كان هذا التغير قد بدأ فعلا بالظهور .

ان المسائل الاجتماعية الخاصة بالفلاحين تخرج عن دائرة بحثي ولكنها ذات اتصال وثيق بمسائل العمال المشتغلين بالصناعة، لهذا أقترح أن تكون تلك المسائل موضوع بحث خاص يتناول الناحية الاقتصادية العامة وكيفية ترغيب الأهالي في عدم ترك الزراعة اذا ما أصبح التحسين المطرد في وسائل المعيشة بالبنادر ليس له نظير في القرى .

١٤ - وهناك مسألة أخرى على جانب عظيم من الأهمية فيما يتعلق بحالة مصر الاجتماعية - تلك هي الأمية الشائعة بين الأهالي فقد ذات الاحصاءات في سنة ١٩٣٧ على أن عدد الأشخاص الذين يعرفون القراءة والكتابة لا يتجاوز ١,٥٠٥,٥٢٠ ( أى بنسبة ١٠,٨ في المائة من مجموع السكان ) ولذا فانه لا يزال من المتبع الى حد كبير إعطاء الوظائف الهامة بالمصانع الى الأجانب وعدم استخدام العمال المصريين الا في الأعمال التي لا تستلزم سوى القليل من المعلومات الفنية .



على أن هذه الحال آخذة في التحسين بفضل ما اتبعته الحكومة من سياسة تعليمية حازمة في عشر السنوات الأخيرة . وقد زاد عدد من لهم معرفة بالقراءة والكتابة في سنة ١٩٢٧ الى ضعف ما كان عليه في سنة ١٩١٧ ويعتبر انشاء المدارس الصناعية لتمرين التلاميذ تمرينا وافيا على الحرف والصناعات الأساس الذي يبنى عليه في المستقبل اعداد صناع مهرة ومهندسين متمرنين . ويوجد الآن بعض مصريين يشغلون بالمصانع وظائف مديرين أو ملاحظين والنجاح حليفهم والثقة بهم متوفرة وأمثال هؤلاء لا بد أن يزداد عددهم في المستقبل اذا سححت الفرصة لتلاميذ المدارس الصناعية بوجود أعمال لهم في المصانع وأبدوا استعدادا لقبول هذه الأعمال بدلا من حصر همهم في خدمة الحكومة . وقد زرت بعض المدارس الصناعية فسرني ما شاهدته فيها من حذق المدرسين وكفاءة التلاميذ . ويظهر أن الصعوبة التي تعترض هؤلاء الأولاد في الحصول على عمل يرجع جزء منها الى ما جرى عليه أصحاب المصانع من تفضيل الأولاد الذين تمرنوا في مصانعهم ولم يحصلوا على شيء من التعليم النظري . على أني أعتقد أن العامل المثقف يكون في آخر الأمر أكثر نفعاً من سواه وأن كل جهد يبذل في الحصول على خبرة فنية وافية يترتب عليه من النتائج ما يبرره وبدون هذا التعليم الفني لن يكون لمصر أمل في انجاب العمال الفنيين اللازمين للصناعة وازالة العقبات التي تعترض الكفاءة الفنية والتي منشؤها شيوع الأمية بين طبقات العمال .

١٥ — وهناك مسألة ثالثة تتعلق بالحياة الاجتماعية في مصر وهي وجود تفاوت عظيم بين طرق المعيشة لمختلف طبقات الأمة وهذا التفاوت يتجلى في أظهر معانيه اذا ما قورنت القاهرة والاسكندرية — وفيهما كل ما يلزم من وسائل الراحة والرفاهية — بالقرى التي بنيت منازلها بالطين ولم يطرأ عليها تغيير منذ ألتى سنة أو أكثر .

ويوجد غير هذين المثالين المتباعين تفاوت آخر يكون غالبا في ذات المدينة وليس له نظير في أوروبا . فقد ترى أنوالا يدوية لنسج القطن والحرير يرجع تاريخها الى القرون الوسطى تستعمل في مكان لا يبعد أكثر من ميل واحد عن إحدى فابريقات المنسوجات التي تستخدم أحدث الآلات . وقد ترى حدادا يزاول مهنته العتيقة في الأسواق ويجانبه ورشة هندسية حديثة تدار مطارقها ومكابسها بالبخار .

١٦ — ولم يلفت نظري أثناء تجوالى بالبلاد أكثر من المسألة الناشئة عن وجود عمال يشتغلون طبقا للنظام المتبع في الفابريقات الكبرى ويجانبهم في ذات البلد عمال يشتغلون حسب النظام الموروث عن السلف . وهؤلاء العمال ينظرون الى الصناعة كما كان ينظر اليها في العصور الحالية ولكنهم لا بد أن يتأثروا بحالة زملائهم الذين يشتغلون طبقا للنظام الحديث .

كذلك يوجد فرق عظيم بين صاحب عمل يزاول حرفة ما بمساعدة عدد قليل من العمال والصبيان وصاحب مصنع مجاور يقوم بانتاج كميات وافرة من المصنوعات بأحدث الطرق .

١٧ — فسن تشريع اجتماعي ينظم هذه الأنواع المتباينة من الصناعات تنظيما مرضيا لا بد أن يكون من الصعوبة بمكان . فينبغي الابتعاد عن تكليف الصناعات القديمة بواجبات لا تقوى عليها اذ يترتب على سرعة انقراضها قلب التوازن الاجتماعي رأسا على عقب . وليس هناك من شك في أن الماكينات ستقضى عليها في كل ما بقى لها من مجال اللهم الا فيما يتعلق بالتحف الفنية التي تعجز الماكينات عن اجادة تقليدها . ولكن هذه النتيجة تستلزم زمنا طويلا للوصول اليها . خذ لذلك مثلا ما يصنع بدمياط من أحذية وموبيليات فهي تنافس ما يصنع بالماكينات بفضل ما بلغه العامل من مهارة في الأعمال اليدوية وانخفاض مستوى الأجور .

فأرى أنه من الخطأ القيام بأية محاولة يقصد بها القضاء على الصناعة اليدوية لا سيما في بلد كـمصر حيث يزيد عدد العمال عن الحاجة وحيث ينشأ عن اخراج عدد كبير من العمال من الصناعة باستعمال ما كينات نتائج اجتماعية خطيرة . ومن ناحية أخرى أرى أنه لا بد من القيام بشيء من المراقبة على الورش الوطنية فالحالة الصحية في بعضها — ولا أقول في جميعها — رديئة بشكل ظاهر وتحتاج الحال لوضع نظام لتشغيل الأولاد يراعى فيه ما هنالك من تباين بين حالة الورش الوطنية الصغيرة والفابريكات . وينبغي أن أمكن وضع شروط للوقاية من الحوادث . وقد كانت هذه الاعتبارات نصب عيني عند ما وضعت اقتراحاتي ولكنني أرى أن تحسين حالة الصناعات القديمة من غير تعريضها للزوال يتوقف على مراقبة أساسها العطف وتقدير كل حالة على حدها أكثر مما يتوقف على التشريع .

١٨ — وأخيرا ينبغي ألا ننسى أن المصانع المصرية الكبيرة لا زالت في بدء حياتها فلم يتشجع العمال بعد — كما تشجع عمال المصانع بأوروبا وأمريكا — بالشروط الواجب توافرها في الصناعة والاعتزاز بالفن ولكن هذه الصفات لا بد أن تتوهم بمرور الزمن وبنوع خاص بتقدم الثقافة . وإلى أن يتم ذلك ستظل قوة انتاج الفرد أقل مما هي في البلاد الأكثر عرافة في الصناعة ولكنني لا أرى ما يدعو للظن بأن المصري لا يستطيع أن يصبح صانعا ماهرا فهو حاصل على جانب عظيم من المهارة اليدوية، وقد علمت من بعض أصحاب المصانع الأجانب أن ما ينتجه في بعض الأعمال يعادل ما ينتجه العامل في أوروبا بل ربما تجاوزه ولكنه على العموم لم يبلغ ما وصل اليه العامل الأوربي من المقدرة على تنظيم الانتاج ووفرته .

وليس انخفاض مستوى الكفاءة هو السبب الوحيد في وجود فرق في الأجور بين أوروبا ومصر فالعمال غير الفنيين الذين يشتغلون بالفابريكات تتراوح أجرتهم بين ٧ قروش و ١٢ قرشا في اليوم تبعا لمختلف الجهات . أما الصناع الفنيون فيحصلون على أجريترواح بين ٢٠ قرشا و ٣٠ قرشا وفي الحرف اليدوية يحصل العامل على أجر أقل مما ذكر فالنساج أو الجزمجي لا يكسب أكثر من ٦ إلى ٨ قروش يوميا وهو يشتغل إحدى عشرة ساعة أو اثنتي عشرة ساعة في اليوم . ومعلوم أن تحديد الأجور يراعى فيه قانون العرض والطلب . والعرض في الوقت الحاضر يزيد كثيرا عن الطلب وقد سبق فذكرنا أن وجود عدد عظيم من عمال الزراعة ذوى الأجور القليلة يؤدي بطبيعة الحال الى انخفاض مستوى الأجور في المدن أضف الى ذلك أنه لا توجد الآن صعوبة في الحصول على عمال غير فنيين بالمدن لا سيما في الأزمة المالية الحاضرة . ومن جهة أخرى فإن الصناع الذين لهم خبرة بالعمل على الماكينات كالنسج والأعمال الهندسية قليلون وهؤلاء يمكنهم الحصول على أجر طيب نسبيا ووجود عمل لهم بصفة مستمرة . وحتى في الوقت الحاضر فإن عدد العاطلين من الصناع الفنيين قليل نسبيا أما العمال غير الفنيين والعمال الذين لا يشتغلون بالصناعة الا بصفة عرضية فإن نسبة البطالة بينهم كبيرة ولكن هذه البطالة لا يترتب عليها في مصر ما يترتب عليها في أوروبا من كرب وشدة وذلك لأن المصري — بسبب جو بلاده ولا اعتبارات أخرى — يستطيع أن يعيش بدخل أقل بكثير مما يعيش به أى أوربي . فهو لا يحتاج الى وقود للتدفئة في أى فصل من فصول السنة وما يلزمه من أحذية وملابس قليل ومن السهل الحصول عليه وهو لا يشرب الخمر ويمكنه أن يعيش على طعام لا يصلح أن يقتات به شخص في بلد أكثر برودة من مصر وزيادة على ذلك فإن مصر بلد عظيم الشأن في الزراعة فالمواد الغذائية بها رخيصة كما أن ما جرت عليه تقاليد البلاد الاسلامية من التصديق على البائس والمسكين يخفف ويلاين الجوع والفاقة .

غير أنه رغم كل ما تقدم لا يمكن القول إن البطالة ليس لها وقع سيئ في المدن أو أن العامل المصري عند ما يجد عملا يقنع من لوازم الحياة بما يسمح به أجره فالرغبة في المزيد أخذة في النمو بشكل ظاهر وهي تشمل تحسين حالة



السكن التي ليست على ما يرام في الوقت الحاضر . وقد علمت من أناس كثيرين ممن لهم دراية بأحوال السكن أنها قد تقدمت تقدما عظيما في خلال العشرين سنة الأخيرة وأنه ليس من الصحيح أن يقال إن المصري لا يريد تحسين وسائل معيشته اذا استطاع لذلك سبيلا . فالمظنون اذن أنه باتساع نطاق الصناعة ستزداد الرغبة باطراد في الحصول على أجر أعلى وبالتالي على تحسين سبل المعيشة وقد دل الاختبار في كل البلاد الصناعية على أن هذه الرغبة ليست مما يتعارض مع نمو الصناعة وتقدمها .

١٨ (١) — ان الظروف الخاصة التي أشرت اليها فيما يتعلق بحياة مصر الاجتماعية والاقتصادية وظروف أخرى سيأتي الكلام عليها فيما بعد هذه كلها يجب ألا تبرح مخيلة الشارع اذا ما أراد سن القوانين الاجتماعية التي تتناسب مع حالة مصر في الوقت الحاضر . فمن الواضح أن مصر لا يلائمها تشريع كامل وصارم يتضمن جميع الأحكام المتعلقة بالعمل ومبنى على النظم المتبعة في غرب أوروبا . ولكن ليس معنى هذا أنه لا يجب عمل شيء أولا يمكن عمل شيء . ففي الوقت الذي عمل فيه احصاء سنة ١٩٢٧ كان عدد العمال المشتغلين بالصناعة نصف مليون ولا بد أن يكون الآن أكثر من ذلك . وفي ذلك الوقت كان عدد المحال الصناعية التي بها عمال مستأجرون ما يقرب من ٣,٠٠٠ محل منها ٢,٨٠٠ محل فقط يزيد عمال كل منها عن تسعة أشخاص في حين أن ٣,٤٠٠ محل لا يوجد بكل منها سوى أربعة عمال أو أقل . فهذه الأرقام تدل على وجود عدد كبير من المحال الصغيرة ولكني لم أتمكن من الحصول على أرقام تبين نسبة عدد العمال والمستخدمين بالمحال الكبيرة . على أن هذه المحال من الكثرة والأهمية بحيث تسمح لمصر أن تفتح حياتها الصناعية .

ومع أن الحاجة ماسة الآن الى تشريع اجتماعي الا أن هذه الحاجة لا تستلزم النسخ على منوال النظم الاجتماعية والصناعية المعمول بها في غرب أوروبا وحدها فهناك عدة دول لم تحاول النسخ تماما بنظام غرب أوروبا ومع ذلك فقد نجحت قوانين العمل بها نجاحا باهرا ومن هذه الدول اليابان والهند فان الأولى تسيطر طبقا لاحدى عشرة معاهدة والثانية لاثنتي عشرة معاهدة من المعاهدات التي وضعها مؤتمر العمل الدولي وهما سائرتان في سبيل الانضمام الى باقي المعاهدات . وكذلك الحال في بعض بلاد أخرى كفلسطين والمستعمرات الفرنسية في شمال افريقيا ففي هذه البلاد تحل الفابريقات محل الصنائع اليدوية وهي لذلك تواجه الصعوبات الناشئة عن ضرورة التوفيق بين القديم والحديث من أساليب الصناعة، والخبرة التي نالتها تلك الدول تساعد من بعض الوجوه على حل المسائل المصرية أكثر من الالتجاء الى قوانين أوروبا وقد أشرت في تقريرى الى تلك الدول في عدة مناسبات . على أن مصر تتقدم الكثير من هذه الدول فيما يتعلق بالنظام والادارة وتعيش الطبقات المثقفة من أهلها عيشة تتوافر فيها كل وسائل الراحة وتشبه كل الشبه عيشة أهل أوروبا .

١٩ — ومع أن الصناعات الميكانيكية محدودة في الوقت الحاضر الا أنه لا بد من سرعة تقدمها في السنين القادمة . ويظهر أن السياسة التي ترمى الى تشجيع الصناعات الأهلية والتي تسير عليها مصلحة التجارة والصناعة سيرا حثيثا تقرها كل الأحزاب السياسية . فمن المنتظر اذن أن يستمر السير عليها مهما تكن الحكومة القائمة . ومما يساعد على نشر الصناعة الحاجة الى إيجاد عمل للسكان الذين يتكاثر عددهم بسرعة ويزيدون عن حاجة الزراعة فاذا ما شرعت الحكومة في تنظيم حالة العمل في الوقت الذي لا زالت فيه الصناعة في فجر حياتها تكون قد انتهجت خطة حكيمة وعملية تضمن معها تقدم الصناعة من غير تعرض للاضرار الاجتماعية التي لازمت نمو الصناعة في كثير من الدول الأخرى . وقد اقتنعت مما رأيته أن الوقت قد حان للبدء بسياسة اجتماعية جديدة .



٢٠ - قلت فيما تقدم إن هذه السياسة ينبغي أن ترمى إلى عدم الأخذ فورا بالنظم الراقية التي تسير عليها الدول الصناعية الكبرى . فالتفكير في وضع نظام للتأمين على الصحة أو ضد الكبر أو البطالة يعد في مضر الآن سابقا لأوانه مهما تكن التكاليف نافية . وحتى في المسائل الخاصة بحماية النساء والأحداث وتحديد ساعات العمل وتنفيذ الشروط الصحية والشروط الخاصة بسلامة العمال وما شاكل هذه المسائل فلا يمكن الوصول لأول وهلة إلى ما وصلت إليه أوروبا الغربية وإنما يمكن التدرج في هذا السبيل كلما زاد اتقان الصناعة وحسن الإدارة .

فيحسن في أول الأمر " وضع أساس عريض ومتين بدلا من السعي في بناء الهرم بأكمه " فقوانين الصناعة في الدول الصناعية الكبرى مكونة إلى حد كبير من مجموعة تشاريح غير مرتبطة ببعضها وإنما قصد بها دفع ضرر معين أو معالجة ظروف خاصة .

أما إذا أريد التقدم بانتظام في هذا السبيل وجب وضع منهج عام ينفذ تدريجا كلما سمحت الظروف . وبهذه الطريقة يجتنب تحميل الصناعة أعباء جديدة دفعة واحدة كما يسهل تمرير المفتشين على القيام بأعمالهم بدلا من أن يجحدوا أنفسهم أمام واجبات متنوعة ومعقدة لا قبل لهم على أدائها .

٢١ - وقد أدركت الحكومة ما تقضى به الحاجة من اتهاج سياسة اجتماعية جديدة فقررت إنشاء لجنة للتشريع برئاسة حضرة صاحب السعادة محمود فهمي القيسي باشا وبفضل جهود هذه اللجنة التي أتيحت لي فرصة الاشتراك في بعض جلساتها سيكون من الممكن تقديم تشريع في القريب العاجل عن حماية النساء والأحداث والتعويض عن الحوادث التي تقع للعمال .

وقد أشرت فضلا عن ذلك باتخاذ اجراءات ادارية من شأنها تحسين الحالة الصحية والمحافظة على سلامة العمال وتخفيف وطأة البطالة بدون حاجة إلى تشريع .

وليس من الصعب اعداد قانون ينظم حالة النقابات . فيمكن القيام بهذا العمل في وقت قريب . أما الأجزاء الباقية من البرنامج التشريعي فلم أستطع ابداء الرأي فيها تفصيلا نظرا لعدم توافر البيانات اللازمة لذلك . ولذا فقد اضطررت إلى الاكتفاء بالتكلم اجمالا عن الاجراءات المتعلقة بعقود العمل وتنظيم ساعات العمل مبينا النقط التي يخل إلى أنها تحتاج للبحث قبل وضع النص القانوني .

٢٢ - والوصول إلى النتيجة التي يرمى إليها التشريع الاجتماعي يتوقف إلى حد كبير على الطريقة التي ينفذ بها هذا التشريع . ودرجة نجاحه تابعة لدرجة ما يراعى في تنفيذه من عدالة وعناية وعطف . لهذا قد وضعت تقريرا خاصا تكلمت فيه عن النظام الإداري اللازم لتنفيذ البرنامج التشريعي المشار إليه .

وسأشرع في التكلم عن الاصلاحات التي ستكون منها - على ما أرى - سياسة اجتماعية تناسب مع الصناعة المصرية في طورها الحالي .

## الجزء الثاني

### ١ - تشغيل الأحداث

١ - لعل أهم ما يلفت النظر من أوجه الاختلاف بين الفابريقات والمصانع في القطر المصري ومثيلاتها في البلدان الأوربية هو كثرة عدد الأحداث الذين يشتغلون فيها . فقد قدر في سنة ١٩٢٧ أن ١٥ في المائة من مجموع المشتغلين بالصناعات في القطر المصري كانوا من الأحداث .

٢ - وكثيرا ما شاهدت أثناء تجوالي في القطر المصري أولادا وبنات دون العاشرة من عمرهم يشتغلون ليس في المصانع الوطنية فحسب بل في بعض الفابريقات الراقية التي يسير العمل فيها طبقا لأحدث الأساليب . ولا شك أنهم في الحالة الأولى يشتغلون عادة تحت إشراف أحد والديهم أو أقاربهم ويتعلمون حرفة تؤهلهم فيما بعد لكسب عيشهم . ومن المسلم به كذلك أن نوع العمل في هذه المصانع هو على العموم سهل وبطيء كما يمكن أن يقال - ولا يخلو هذا القول من انصاف - انه خير للأولاد أن يشتغلوا في أعمال سهلة ومفيدة وفي أماكن صحية من أن يتسكعوا في الشوارع خصوصا إذا راعينا أنه في معظم الحالات لا يكون ميسورا لهم الالتحاق بالمدارس .

٣ - فإلى أن يحين الوقت الذي يصبح التعليم فيه الزاميا وميسورا للجميع لا يكون من مصلحة الأولاد أنفسهم في حالات كثيرة أن يحرموا كلية من الاشتغال بالصناعة . على أنه إذا سلم بهذا وجب تنظيم تشغيلهم حتى في الورش الصغيرة تنظيما دقيقا يمنع ما هم معرضون له من مضار جسيمة . أما في الفابريقات فالحاجة إلى هذا التنظيم أكثر ضرورة فقد دلت الاختبارات على أن ما يؤثر على نمو الأولاد ليس العمل وحده بل ما يتعرضون له من الضغط الفكري وتركيز الانتباه الناتج من العمل على الآلات السريعة الحركة . أضف إلى ذلك أنه إن وجدت صناعات تستلزم تشغيل الأولاد فيها قبل بلوغهم سن الثانية عشرة لكي يتسنى لهم أن يكونوا صناعا متى حان الوقت الذي فيه يضطرون لكسب عيشهم بأنفسهم فلا بد أن تكون هذه الصناعات قليلة جدا . والقول بأفضلية البدء في التمرن على الصناعة في سن مبكرة قد يكون على شيء من الوجهة في حالة الصناعات اليدوية أما فيما يتعلق بالعمل على الماكينات فلا نصيب له من الصحة .

٤ - وقد قيل لي إن الأولاد في مصر يصلون إلى سن البلوغ قبل أمثالهم في أوروبا وأنهم يفقدون استعدادهم للتعليم في سن الرابعة عشرة سنة غير أنه لا يمكن التعويل كثيرا على هذا الزعم نظرا لأن كثيرين من الأولاد الذين تتراوح أعمارهم بين الرابعة عشرة والثامنة عشرة سنة يقومون الآن بأعمال تدعو للانحجاب في مختلف الحرف في المدارس الصناعية - تلك المدارس التي تلعب في الوقت الحاضر دورا هاما في سبيل تقدم التعليم الفني في القطر المصري - ولأنه أمكن في فلسطين ومراكش والجزائر وما شاكلها من البلاد التي تشبه مصر من حيث الجو والحالة الاجتماعية منع الأولاد الذين تقل أعمارهم عن الثانية عشرة سنة من الاشتغال في الأعمال الصناعية .

٥ - وهناك مسألة أخرى يجب مراعاتها فيما يتعلق بتشغيل الأحداث وهي أنهم يتقاضون أجورا زهيدة جدا تتراوح بين خمسة قروش في الأسبوع وقرشين أو ثلاثة في اليوم نظير تأديتهم أعمالا لولاهم لقيام بها شبان أو رجال والنتيجة الحتمية لذلك هي تخفيض مستوى الأجور بصفة عامة وتضييق مجال العمل أمام الرجال . فقد شاهدت



في بعض الفابريكات أولادا صغارا يقومون بأعمال لا تعهد في الممالك الأوروبية إلا للرجال أو النساء ولكن بعض مديري المصانع يسمون بانحطاط مستوى الكفاءة بين هؤلاء الأولاد لدرجة كبيرة ولذا يضطرون الى استخدام ولدين أو ثلاثة لانجاز عمل يستطيع أن يقوم به في أوربا رجل واحد أو امرأة واحدة. وإذا نظرنا الى ما أنشئ بمصر حديثا من صناعات متعددة لوجدنا أن ليس هناك من سبب حقيقى يدعو الى الظن بأن العامل المصرى لا يستطيع الوصول الى درجة من الكفاءة تضارع درجة زميله في البلاد الغربية اذا وجد من يمرنه تمرينا صحيحا ويقوم بإرشاده ولقد ثبتت لدى صحة هذا الاعتقاد مما شاهدته من وفرة الانتاج في بعض المصانع المنظمة تنظيميا حسنا وأكدلى مديروها وهم من الأجانب أن مصنوعاتنا توازى في الجودة مصنوعات أوربا إن لم تفقها في بعض الحالات. فمن الناحية الوطنية إذن نرى أنفسنا أمام مسألة خطيرة وهى هل من الصواب استخدام الأولاد في الصناعة سواء من الوجهة الاقتصادية أو من وجهة الكفاية الفنية بغض النظر عن الاعتبارات الاجتماعية والصحية.

٦ - ففى تاريخ الصناعة عدة أمثلة على تفضيل العمل الرخيص من الوجهة الاقتصادية لاسبب سوى رخصه وبغض النظر عن قلة جودته. ولكن ما لبث الاختبار أن أثبت أن كفاءة العامل وما ناله من تمرين تأتيان بفائدة أكبر رغم ارتفاع أجره. وليس هناك ما يعوض تعويضا تاما عن تشغيل الأحداث بأجور زهيدة سوى العمل تدريجيا على إيجاد طبقة من الصناع الفنيين وقد بدأت فعلا بعض الفابريكات بإيجاد مجموعة من العمال المتمرنين بفضل جهودها الخاصة كما تقوم الحكومة بقسط كبير في هذا السبيل بتشجيع التعليم الفنى في المدارس الصناعية. وبهذه الوسائل وحدها - وليس بتشغيل الأحداث - تستطيع الصناعة المصرية أن تتبوأ المكان اللائق بها وتنافس البلاد الأخرى في المستقبل. وقد زرت عددا من المدارس الصناعية فأعجبت بما يتلقنه التلاميذ من تعليم وما عليه مصنوعاتنا من اتقان على أنه قد وصل الى علمى أنه في كثير من الحالات يصعب إيجاد عمل لخريجي هذه المدارس فن المرجح أنه بإبطال تشغيل الأحداث وتنظيم عمل الشبان يتسع المجال أمام العمال الفنيين.

٧ - ان التشريع المعمول به الآن لتنظيم تشغيل الأحداث هو القانون رقم ١٤ الصادر في ٤ يولييه سنة ١٩٠٩ والقرارات الصادرة بناء عليه. ولم يكن خاضعا لأحكام هذا التشريع حتى السنة الماضية سوى محلات حليج القطن وكبس وصناعة الدخان والسجاير وغزل ونسج الحرير والقطن والكتان وندف وكبس الصوف وما يتعلق به من عمليات أخرى. وفي ٧ مارس سنة ١٩٣١ استصدر مكتب العمل قرارا بسريان القانون على أربع عشرة صناعة أخرى من الصناعات الهامة وبفضل المجهودات التى يقوم بها المكتب قد تحسنت الحالة تحسينا كبيرا ولو أنى لاحظت أثناء زيارتى ما جعلنى أظن أن القانون لا ينفذ تنفيذا دقيقا. هذا وقد تم الآن وضع مشروع قانون ينظم تشغيل الأحداث تنظيميا وافيا وفيما يلى بيان ما عثر لى من ملاحظات بشأنه :

#### ١ - تحديد السن :

في أغلب الممالك الأوروبية وفي اليابان لا يسمح للأحداث بصفة عامة بالاشتغال في الصناعة قبل سن الرابعة عشرة سنة عملا بالمعاهدة الدولية التى أبرمت في واشنطن في سنة ١٩١٩. أما في الهند وفلسطين وأغلب المستعمرات الفرنسية في أفريقيا الشمالية حيث يساعد جوها على النمو المبكر فالسن التى يجوز فيها الاشتغال بالمصانع هى الثانية عشرة سنة لا أقل على أنه قد قامت صعوبات جمّة في سبيل تنفيذ القانون في بعض تلك الممالك نظرا لما جرى عليه العرف من استخدام الأحداث في صناعات يدوية ليقوموا ببعض الأعمال البسيطة. والمشروع الذى نحن بصددده يحيز اشتغال الأولاد الذين تتراوح أعمارهم بين التاسعة والثانية عشرة سنة في أعمال تتناسب مع أعمارهم أو تكون مما يعدهم لممارسة صناعة أو حرفة.



وأرى أنه إذا عمل بهذه القاعدة وجب أن يكون ذلك بصفة وقية وتحت رقابة شديدة فالحاجة إليها والسبب المبرر لها سيزولان تدريجاً كلما اتسع نطاق التعليم الإلزامي وسهلت سبله . وفضلاً عن الصناعات اليدوية الأهلية التي قد يمكن اعتبار تشغيل الأحداث فيها مؤهلاً لهم لحرفة نافعة قد يكون من اللازم في السنين الأولى (من تنفيذ المشروع) السماح لهم بالاشتغال في الأعمال السهلة بالفابريكات التي تتوفر فيها الشروط الصحية وما شاكلها حتى ولو لم تكن تلك الأعمال ذات قيمة تذكر من حيث التمرين . على أنه يجب اعتبار مثل هذه الحالات استثنائية محضه . أما الغرض الذي يجب العمل على تحقيقه فهو منع الأحداث الذين دون الثانية عشرة سنة من الاشتغال بالصناعة منعاً باتاً وبأقرب فرصة الا في الأعمال التي تتناسب مع حالتهم تمام التناسب والتي يكتسبون منها خبرة بأحدى الحرف أو الصناعات .

## ٢ - ساعات العمل :

ينص المشروع على عدم السماح للصبية الذين دون الخامسة عشرة سنة من عمرهم بالعمل أكثر من سبع ساعات يومياً أو في فترات إضافية بعد انتهاء ساعات العمل المقررة ولكنه استثنى من ذلك أعمال الغزل والنسيج والحباكة التي تستعمل فيها الآلات الميكانيكية فسمح للصبية بأن يشتغلوا فيها ١١ ساعة يومياً كحد أقصى بشرط ألا تتجاوز مدة عملهم الأسبوعي ٥٤ ساعة . ولست أفهم ما السبب لهذا الاستثناء فقد قيل أنه في بعض ظروف خاصة يضطر الرجال الذين يعملون في بعض مصانع النسيج أن يشتغلوا أكثر من التسع ساعات الاعتيادية وذلك عندما تنشط حركة العمل وانهم إذا حرّموا من مساعدتهم تعطلت أعمالهم . فإن صح هذا كان معنى المادة الرابعة من المشروع أحد أمرين : فاما أن تخفض المصانع ساعات العمل بها في يوم واحد أو أكثر مقابل ساعات العمل الزائدة في الأيام الأخرى ، واما أن تستخدم الصبية بالمناوبة . والطريقة الأولى تكاد تكون غير ممكنة أو عملية . أما الثانية فإن أمكن العمل بها فليس ثمة ضرورة للاستثناء من قاعدة التسع ساعات . ولذا أقترح إعادة النظر في أمر هذا الاستثناء . أما إذا ووفق عليه نهائياً وجب على جميع المصانع التي تعمل به أن تحتفظ بسجل خاص تقيد فيه ساعات عمل الأحداث ، هذا وقد يكون من اللازم أيضاً إجازة هذا الاستثناء في حالة الغزل والنسيج والحباكة التي لا تستعمل فيها آلات ميكانيكية والتي هي أهون من العمل على الماكينات وأقل إرهاقاً للعمال .

## ٣ - فترات الراحة :

ينص المشروع على وجوب إعطاء الأولاد الذين تقل أعمارهم عن السادسة عشرة سنة ساعة من الزمن على الأقل في اليوم للراحة وألا يشتغلوا أكثر من ست ساعات متوالية . وهذه المدة الأخيرة تبدو لي أطول من اللازم وهي كما علمت ليست ضرورية في الأحوال الاعتيادية الا في مصانع النسيج المشار إليها في المادة ٤ . فإذا كان الأمر كذلك وجب أن تنص المادة ٥ على القاعدة العامة وهي عدم جواز الاشتغال أكثر من خمس ساعات بدون الحصول على فترة للراحة . وإذا أريد عمل استثناء لهذه القاعدة فليكن قاصراً على المصانع التي ذكرت آنفاً . على أننا إذا سلمنا بجواز تشغيل الأحداث ١١ ساعة في اليوم في بعض حالات استثنائية فلا ينبغي أن يترتب على ذلك تكليفهم بالعمل أكثر من خمس ساعات بدون راحة . لهذا أرى أن الأفضل السماح لهم بفترتين من الراحة لا يقل مجموعهما عن ساعة ونصف يومياً في الأيام التي يشتغلون فيها ١١ ساعة مع مراعاة عدم تشغيلهم أكثر من خمس ساعات باستمرار . ولقد دل الاختبار في المصانع الأوروبية على أن الاشتغال ساعات طويلة دون أن تخللها فترة للراحة ليست ضارة فقط بصحة العمال بل بكية الانتاج ونوعه وعلى الأخص فيما يتعلق بالأحداث . وعلى كل حال أرى قصر تشغيل الأحداث أكثر من خمس ساعات متواصلة على الحالات الاستثنائية وبشرط موافقة مكتب العمل على ذلك بعد أن يضع الشروط التي يرى وجوب اتباعها .

#### ٤ — العمل الليلي والراحة الأسبوعية والأعمال الخطرة :

ان النصوص التي يتضمنها المشروع فيما يتعلق بإلغاء العمل الليلي وفرض يوم للراحة في الأسبوع ومنع الأحداث الذين دون السابعة عشرة سنة من الاشتغال في الأعمال الخطرة هذه في نظري نصوص صائبة وعملية. ولم أر شيئا مدة اقامتي يدعوني للظن بأنها عسرة التنفيذ. كذلك من المرغوب فيه ما نص عليه القانون من وجوب الحصول على شهادة طبية تثبت صلاحية الأولاد للعمل في بعض صناعات معينة وعلى ادارة العمل ملاحظة ما ينتج عن هذه الصناعات من تأثير على صحة الأولاد حتى اذا تبين لها أنها ضارة بهم اتخذت اللازم نحو منعهم من العمل فيها قبل بلوغهم سن الخامسة عشرة سنة.

٨ — أما فيما عدا هذه الملاحظات فالمشروع في نظري محكم الوضع وينبغي اتباع خطة عملية يقصد منها تحسين حالة الأولاد والشبان المشتغلين بالصناعة بحيث لا يشمل التحسين مركز هؤلاء العمال فقط بل يكون له أثر فعال في اتقان الصناعة وتقدمها.

٩ — ونظرا للخطوات الواسعة التي خطتها الدول الأخرى في سبيل إلغاء تشغيل الأحداث كنت أود أن يرمى المشروع الى تحقيق هذه الغاية بدرجة أكبر مما هي عليه الآن. على أنى أدرك أن المنع البات غير ممكن تنفيذه في الوقت الحاضر ولهذا السبب قد أحجمت عن التقدم بقيود أكثر شدة — تلك القيود المرغوب فيها في حد ذاتها والتي سيدرك الآباء قيمتها اذا ما أتيح لهم أن يحددوا سبيلا لتعليم أبنائهم.

#### ٢ — تشغيل النساء

١٠ — إن مسألة اشتغال النساء بالصناعة في مصر أقل أهمية منها بالبلاد الأوروبية وذلك نظرا لما جرت عليه العادة أن يتمتع النساء المصريات عن العمل بمعزول زواجهن ولأنهن يتزوجن عادة بين سن السادسة عشرة سنة والعشرين. لهذا فان عدد النسوة اللواتي يشتغلن بالصناعة قليل وقد بلغ في سنة ١٩٢٧ — ٤٨٧٦٧ امرأة منهن ٢١٩٣١ امرأة يشتغلن بصنع ملابس السيدات. ونسبة النساء الى مجموع المشتغلين بالصناعة ٨,٩ في المائة والى مجموع المشتغلين بالتجارة ٩,٦ في المائة. واذا استثنينا العدد القليل من العاملات الأوربيات اللواتي يشتغلن في المدن الكبرى كالقاهرة والاسكندرية وجدنا أن أغلبية العاملات هن من صغار البنات اللواتي يسرن على معظمهن قانون تشغيل الأحداث. أما الباقيات فعبارة عن بنات بين سن الخامسة عشرة سنة والعشرين أو نسوة متقدمات في السن يشتغلن بصفة مساعدات لغيرهن من العمال أو في أعمال الكنس والتنظيف وغيرهما لا سيما في محالج ومكابس القطن. فوضع قيود على استخدام النساء لا يكون له أثر واسع المدى كما له في أوروبا ولذا يسهل نسبيا ادخال ما يراه من الاصلاح بهذا الشأن. على أن النساء قد يقبلن في السنين القادمة على الاشتغال بالصناعة أكثر مما هو متبع في الوقت الحاضر والحاجة تدعو الى وضع نظام لبعض المسائل لهذا يعد اصدار قانون خاص بحماية النساء اجراء لا بد منه ولا يترتب عليه سوى الشيء القليل نسبيا من تغيير في الحالة الحاضرة.

١١ — أما فيما يتعلق بالأعمال التجارية فالواقع أن استخدام النساء فيها قاصر على المدن الكبرى حيث تشتغل الأوربيات كعاملات في المحلات التجارية كما يشتغلن الى حد ما في البنوك والمكاتب والفنادق والمطاعم وماشا كلها. ولكن عدد النساء في كل هذه الأعمال أقل بكثير مما هو في أوروبا. أما المحلات التجارية الوطنية فلا يوجد بها عادة نساء.



١٢ — وقد وضع مشروع قانون لحماية النساء ويبدو لي أن فيه الكفاية باعتباره الخطوة الأولى في هذا السبيل . ومع أن العمل الليلي نادر ومعظم المحلات التي تستخدم النساء تعطى عمالها يوما للراحة في الأسبوع فإن إلغاء العمل الليلي إلا في بعض حالات استثنائية قليلة والنص على وجوب منح النسوة اللواتي يشتغلن بالصناعة والتجارة يوما في الأسبوع للراحة أمر مرغوب فيه ولا يعارض فيه أصحاب الأعمال معارضة جديدة .

١٣ — وتحديد العمل اليومي للنساء بتسع ساعات يبدو من الإصلاحات العملية وقد وجدت في جميع التقارير التي زرتها والتي تشتغل فيها نساء أن ساعات العمل المقررة هي تسع ساعات أو أقل ولم يشذ عن ذلك سوى محال حلج القطن ففي هذه المحال يكثر عدد النساء ويستمر العمل ساعات طويلة إذ تظل الآلات تعمل من أربعة عشرة ساعة إلى ثمانية عشرة ساعة يوميا عدة أيام متوالية في خلال الموسم وهو يبدأ من أكتوبر وينتهي في مارس أو أبريل . لا ننكر أن عملية حلج القطن لا تستمر عادة أكثر من ١٢٠ يوما إلى ١٥٠ يوما في الموسم ولكن في أثناء الأربعة شهور التي تشتد فيها حركة العمل تضطر معظم المحالج إلى الاشتغال كل أيام الأسبوع باستمرار إذا كانت كمية المحصول المراد حلجه كبيرة . والنساء اللواتي يشتغلن على الماكينات لا يقمن بهذا العمل طول الوقت باستمرار بل قد ينبن عنهن من وقت لآخر أحدا من أفراد عائلتهن . أما صاحب العمل فلا يتخذ أية إجراءات تكفل حصول كل من العاملات على فترات من الراحة بالطريقة المشار إليها فضلا عن ذلك فقد قيل لي مرارا أن عدد النسوة اللواتي يشتغلن مدة أربع عشرة ساعة إلى ثمان عشرة ساعة بدون انقطاع لا يستهان به ، وليس هؤلاء النسوة ممن يشتغلن بالصناعة بصفة منتظمة بل يتوافدن إلى المحالج من القرى المجاورة في أثناء الموسم أما أجرن فقيل جدا إذ تبلغ أجرة العمل على الدواليب من قرشين إلى ثلاثة قروش في اليوم .

١٤ — وسيكون من نتائج تطبيق القانون الجديد أن يقسم العمل اليومي إلى دورين مدة كل منهما تسع ساعات وقد قيل لي أنه سيقرب على ذلك زيادة في مجموع الأجور مما يزيد في تكاليف انتاج القطن ولكنني أعتقد أنه لو خصت مصروفات محالج القطن لظهر منها عدم صحة هذا القول . لقد كانت المباحث التي قمت بها قاصرة بطبيعة الحال على عدد قليل من المحالج بالنسبة لمجموعها ولكنني وجدت في هذه المحالج أن نسبة أجور العمال بها إلى ما تتقاضاه ثمن لحج القطن لا يتجاوز ١٠ في المائة .

١٥ — وقد وجدت بإحدى محال الحلاجة حسابا دقيقا عن التكاليف ومنه يتضح أن تكاليف القنطار الواحد لغاية وصوله إلى الاسكندرية أربعون قرشا منها ١٣ قرشا أجرة حلاجة و ١٠ قروش رسوم انتاج والباقي نظير مصاريف النقل وثمان زكايب وتعبئة القطن في بالات وفائدة على رأس المال وسمرة . وإذا حللنا مبلغ الثلاثة عشر قرشا المذكور وجدنا أن منه ٣,٣٧ قرشا بصفة أجور للعمال عن القنطار الواحد ومن هذا المبلغ الأخير لا يحصل العمال الذين يقومون بعملية الحلج إلا على ٠,٦٦ من القرش . وبفرض رفع هذا الرقم إلى الضعف فإن أجور الأيدي العاملة في حلج القطن لا تتجاوز ١٠ في المائة مما يحاسب عليه الزبون . فتغيير طريقة العمل في المحالج يجعلها على دورين كل منهما لمدة تسع ساعات بدلا من دور واحد مدته ثمانية عشرة ساعة يترتب عليه زيادة في الثمن تتراوح بين قرش وربع وقرش وثلاثة أرباع القرش وهو مبلغ ليس من المتعذر اقتصاده من طرق أخرى . وقد علمت أن بعض أصحاب المحالج يعطون أقل من ١٣ قرشا عن القنطار ولكنني وجدت أنهم يدفعون عادة أجورا أقل من المحال التي سبق فتكلمت عنها ولا يتكفون من المصاريف العامة مثل ما تتكلفه هذه المحال . وعلى كل حال فإن تكاليف عملية الحلاجة ليست سوى جزء زهيد من الثمن النهائي للقطن ولذا أرى أن أي اعتراض على القانون المزمع إصداره من



هذه الوجهة ينبغي فحصه فحفا دقيقا قبل الأخذ به . أما من الوجهة الانسانية فهناك أسباب قوية جدا تدعو لتغيير النظام المتبع الآن والبيانات التي أمكن الحصول عليها تجعلني أعتقد أن هذا التغيير ممكن تحقيقه بدون أية خسارة مالية للصناعة .

١٦ — وما دمتنا في معرض الكلام على صناعة حلج القطن فساد ذكر نظاما آخر يبدو لي أنه غير مرغوب فيه مطلقا ، فقد علمت أن بعض فابريكات الحلجة لا تدفع الأجور للعاملات أنفسهن بل للرئيس الذي يستخدمهن وهذا كثيرا ما يحتفظ لنفسه بجزء من هذه الأجور القليلة . لا شك أن عدم وجود طريقة منظمة لانتخاب العمال تجعل وظيفة الرئيس ضرورية وهو يستحق عنها أجرا ولكن الأمر الذي يدعو للعارضة الشديدة هو السماح له باستلام أجور العاملات وتوزيعها عليهن ففضلا عما قد ينشأ عن هذه الطريقة من غش فإنها توجد في صاحب العمل شعورا بعدم المسؤولية نحو الأشخاص الذين يستخدمهم مع أن تعيينهم باليومية لا يخرجهم عن كونهم بعض مستخدميه وعليه مراعاة صالحهم طالما هم في خدمته ، ومن واجبه أن يكفل لهم الحصول على أجرهم كاملا وقد وجدت في بعض الفابريكات التي زرتها أن الأجور تدفع مباشرة للعمال ، أما الرئيس فيصرف له أجر يومية .

هذه هي الطريقة الوحيدة التي تمنع وقوع الغش ومن المستحسن جدا تعميم العمل بها .

١٧ — أما فيما يتعلق بالعمال المشتغلين بالتجارة فيخيل لي أنه من المشكوك فيه ما إذا كانت أحسن طريقة لتنظيم ساعات العمل هي تقرير الأسبوع المكون من أربع وخمسين ساعة فهذه المدة — من جهة — أطول مما جرت عليه العادة في المحال التجارية الكبرى بالقاهرة والاسكندرية وكذلك في المكاتب التجارية ومن جهة أخرى يبدو من المشكوك فيه إمكان تطبيق هذه القاعدة الصارمة على الفنادق والمطاعم وما شاكلها وهي المحال التي رؤى عدم إمكان إدراجها في المعاهدة الدولية المنظمة لساعات العمل في الأعمال التجارية والتي وضعها مؤتمر العمل الدولي في سنة ١٩٣٠

سبق فأشير بإجراء مباحث خصوصية لمعرفة حالة العاملات من حيث ساعات العمل في الفنادق والمطاعم والمقاهي والبنسيونات وما إليها من المحال التي لم يصدر للآن قانون ينظم العمل فيها . فإذا كان مكتب العمل قد قام بعمل هذه المباحث واقنع بأنه ممكن عمليا تطبيق قاعدة أسبوع الأربع وخمسين ساعة على هذه المحال من غير أن يترتب عليها فصل العاملات اللواتي يشتغلن في الوقت الحاضر فلا شك أنه من المستحسن العمل بهذه القاعدة . أما إذا لم يتضح تماما أنها لا تؤثر على أرزاق النساء اللواتي يشتغلن في هذه المحال فربما كان ضررها أكثر من نفعها ومن جهة أخرى إذا أقر القانون أسبوع الأربع وخمسين ساعة في المحال التجارية فقد يكون ذلك مضرا أكثر مما هو مفيد لعمال هذه المحلات إذا كان أغلبها قد جرى على قصر العمل الأسبوعي على ثمان وأربعين ساعة فأرى أنه من المستحسن أن يقر القانون ما جرى عليه العمل في أغلبية المحلات التي يشتغل بها نساء وذلك باقرار أسبوع الثمان وأربعين ساعة مع بعض الاستثناءات الضرورية . وإذا رجعنا إلى المادة ٧ من المعاهدة السابق الإشارة إليها لوجدنا أن معظم الدول لم تستطع تقرير أسبوع الثمان وأربعين ساعة في الأعمال التجارية من غير إجازة بعض استثناءات تتعلق بأنواع معينة من المحلات التجارية والمستخدمين وأيضا لكي لا تتعارض مع بعض الظروف الخاصة التي تستد فيها حركة العمل بحالة غير عادية .

وشروط الخدمة في المحلات التجارية في المدن الكبرى تختلف كثيرا عنها في البلاد الصغيرة ولذا فإن وضع نظام العمل في الدكاكين يقوم به في إنجلترا والدول الأخرى المجالس البلدية وليس الحكومة المركزية . ففي إنجلترا لا تتحدد

ساعات العمل عادة الا في حالة صدور قرار بالغلق المبكر من السلطة المحلية . والقرارات التي من هذا القبيل كثيرا ما تحدد مواعيد للفتح والغلق تختلف باختلاف أنواع الدكاكين وربما اختلفت هذه المواعيد فيما يتعلق بنوع واحد من الدكاكين تبعا لموقعها في مختلف احياء المدينة فاذا كان قد رؤى من الضروري اتباع هذه النخطة المرننة في إنجلترا فلا أحسبها أقل ضرورة في مصر فربما كان الفرق بين حالة القاهرة والاسكندرية وحالة البلاد الصغرى أعظم منه بين البلاد الكبرى والبلاد الصغيرة في أوروبا . فضلا عن ذلك فان الفرق بين المخازن الأوروبية الكبرى والدكاكين الوطنية التي في شارع الموسيقى أكبر منه بين المحلات الكبيرة والمحلات الصغيرة بأوروبا . لهذا فاني أميل الى أن أقترح جعل تنظيم ساعات العمل وغيرها من شروط الخدمة في المحلات التجارية من اختصاص المجالس البلدية بشروط مصادقة مكتب العمل واني أعقد انه بهذه الطريقة سيكون من الممكن وضع شروط أكثر انطباقا على حالة كل جهة وما تحتاج اليه كما يكون في مصلحة العمال أنفسهم أكثر من تشريع تصدره الحكومة ويكون بطبيعة الحال ساريا على الجميع بدون تمييز . وهذا الاقتراح لا دخل له فيما تنوى الحكومة اصداره من قوانين تتعلق بتقرير يوم للراحة في الأسبوع وحقوق العاملات بسبب الحمل والوضع وتعويض العمال عن الاصابات اذ ان هذه الاجراءات يجب أن تسرى على جميع العمال المشتغلين بالتجارة مع بعض الاستثناءات التي يرى ضرورة لزومها بعد اجراء المباحث واستشارة أصحاب الأعمال والعمال .

١٨ - ونصوص مشروع القانون المتعلقة بحقوق العاملات الناشئة عن الأمومة منقولة من المعاهدة الدولية التي أبرمت في سنة ١٩١٩ وتشبه القانون الفرنسي الذي أمكن تطبيقه بنجاح - مع بعض تعديلات - في الجزائر ومراكش وتونس . ولما كان عدد العاملات المتزوجات بمصر قليل جدا فلن يكون تطبيق هذه الأحكام واسع المدى ولكن لا غنى عنها في أي قانون خاص بتشغيل النساء .

### ٣ - التعويض عن الاصابات التي تقع للعمال

١٩ - جرت العادة في معظم البلاد التي تستغل بالصناعة أن يسن قانون خاص يتضمن الأحكام المتعلقة بمسئولية صاحب العمل عما يقع لعماله من اصابات وهي المسئولية التي يقرها عادة القانون العام ، ويحدد هذا القانون الخاص قيمة التعويض عن مختلف الاصابات والأحوال التي يستحق فيها . والقوانين الخاصة بتعويض العمال عن الاصابات ليست قاصرة على الدول التي تقدمت فيها الصناعة كفرنسا وألمانيا وبريطانيا العظمى وإيطاليا والولايات المتحدة بل توجد أيضا في بعض البلاد التي تقل درجة تقدم الصناعة فيها بكثير عن الدول المذكورة مثال ذلك الهند واليابان وفلسطين والجزائر ومراكش وتونس .

وفي مصر لا يوجد قانون من هذا القبيل في الوقت الحاضر ولكن يمكن القول بصفة عامة ان المحاكم المختلطة تسلم بحق العامل في التعويض وتفسر القانون بهذا المعنى تفسيرا واسعا ولكن أصحاب الأعمال يشكون من أنه يتعذر عليهم في الوقت الحاضر تقدير مسئوليتهم اذ ان المبالغ التي تحكم بها المحاكم تختلف اختلافا كبيرا ولا يوجد نظام قضائي ثابت فيما يتعلق بالأحوال التي يستحق فيها العامل تعويضا عما يقع له من اصابة كما أن العمال يشكون من أن حقوقهم غير معينة وأنه لا بد لهم - للوصول اليها - من تحمل ما يستلزمه التقاضي من جهد ونفقات . من ذلك يتضح جليا ما هناك من عقبات كأداء أمام العامل الأعمى الذي لا يستطيع دفع ما يكلف به من مصاريف قضائية مهما قلت .



٢٠ - وقدلفت نظرى فى أثناء محادثائى مع العمال وممثلهم ما اجتمعت عليه كلمتهم من المطالبة بسن قانون خاص بالتعويض عن الاصابات . وفى كثير من المصانع الكبرى التى زرتها وجدت أن أصحابها قد أدركوا مسئوليتهم من هذه الوجهة فأمنوا على أنفسهم ضدها كذلك الحال فى المحلات التى تقوم بأعمال المقاولات الكبرى . ولكن فى بعض الصناعات التى تكثر فيها الحوادث لاسيما فى أعمال شحن وتفريغ السفن وأعمال البناء لا يعترف صاحب العمل بأية مسئولية من هذا القبيل فلا يحصل العامل فى كثير من الأحيان على تعويض ما أو يحصل على تعويض غير مناسب وللتدليل على هذه الحالة أذكر ما سمعته عن رجل قتل من جراء حادث وقع له لحكم لأرملته بتعويض قدره ٥٠٠ جنيه وما ذلك الا لأن ورثته استطاعوا رفع الدعوى أمام المحاكم . وفى حادثة أخرى كان خمسة رجال يشتغلون بدهن سفينة ببناء الاسكندرية فسقطوا فى البحر وماتوا غرقا ولم تحصل أراملهم من المقاول الا على خمسة جنيهات لكل منهم وذلك لعدم قدرتهم على مقاضاته . وفى حادثة ثالثة غرق ثلاثة عمال بدمياط أثناء قيامهم بإنشاء سد ولم تكن أراملهم لتحصلن على تعويض مناسب لولا تدخل حضرة المحافظ فى الأمر .

هذا وفيما يتعلق بالبحارة فقد علمت من الاتحاد البحرى المصرى بالاسكندرية (Egyptian Union Marine Association) أن هناك اختلاف فى المعاملة بين البحارة الذين يعملون فى السفن المصرية والذين يعملون فى السفن الأجنبية فهؤلاء لهم الحق فى تعويض عما يقع لهم من اصابات أما أولئك فليس لهم هذا الحق .

٢١ - والاعتبارات المتقدم ذكرها توضح السبب الذى من أجله يطالب اتحاد الصناعات المصرية والنقابات التى اجتمعت بها بضرورة سن تشريع يحدد حقوق أعضائها وواجباتهم . وقد بدأ مكتب العمل فعلا باعداد مشروع قانون فى هذا الشأن ولكن هذا العمل يحتاج الى فحص دقيق اذ ان نجاح أى قانون منظم لتعويض العمال عن الاصابات يتوقف الى حد كبير على تحديد الحقوق والواجبات تحديدا جليا ، وانى أرى أن قانون الهند وقانون فلسطين المنقول عنه يصلحان أساسا للتشريع المصرى مع مراعاة بعض الأحكام الخاصة التى أدخلت على قوانين الجزائر وتونس ومراكش لتجعلها متفقة مع حالة البلاد الاسلامية . وهذه القوانين المختلفة لم تحاول وضع نظام متقن كالنظام المتبع فى فرنسا وبريطانيا العظمى وألمانيا وما مائلها من الدول التى لها خبرة طويلة بمسائل تعويض العمال عن الاصابات . فيوجد فى قوانين الهند وفلسطين جداول تبين ما هى العاهات المستديمة الكلية منها والجزئية . ومن مزايا هذا النظام تقليل عدد القضايا واجتناب المنازعات بتحديد قيمة التعويض سلفا حتى يكون كل من صاحب العمل والعامل على بينة من أمره فمن المستحسن اتباع هذا النظام فى أول تشريع مصرى فى هذه المسألة . كذلك احتاطت قوانين الهند وفلسطين للحالة التى يكون انتخاب العمال فيها عن طريق وسطاء فألقت مسئولية التعويض على عاتق صاحب العمل الأسمى . رانى أرى أنه من الضروري أن يشتمل القانون المصرى على نص بهذا المعنى والا أمكن صاحب العمل الأسمى - الذى يستطيع دفع التعويض - أن يتخلص من هذه المسئولية فى الحالات التى جرى فيها العرف باستخدام العمال بواسطة متعهدين ، مثال ذلك الأحواض ومحاج القطن وأعمال البناء وغيرها . فالمبدأ الذى يجب السير عليه هو أن الشخص الذى يملك مكان العمل أو يقوم بالإشراف عليه ينبغى أن يكون مسئولا عن سلامة العمال من الأخطار وتعويضهم عما يقع لهم من الاصابات سواء أكان انتخابهم وصرف أجورهم بمعرفة مباشرة أم عن طريق وسيط .

٢١ (أ) لا يشمل قانون الهند وفلسطين الا بعض أنواع معينة من الأعمال الصناعية . ففي الهند لا يسرى القانون على المصانع الصغيرة التى لا تستعمل قوة محركة وفى فلسطين لا يسرى الا على أعمال البناء والسكك الحديدية والمركبات التى تسير بقوة محركة والمناجم والمصانع التى تستخدم آلات ميكانيكية وعمليات توليد وتوزيع القوة الكهربائية وغيرها . وفى قوانين مراكش وتونس والجزائر فان المصانع والورش الصغيرة مستثناءة أيضا . ويخجل الى



أن نظاما كهذا ضروري لمصر عند بدء العمل بقانون التعويضات. ففي حالة أصحاب الأعمال الذين لهم شيء من الثروة لن يكون من الصعب قيامهم بما يفرضه عليهم القانون. ومع أنه ليس من المناسب إلزامهم بالتأمين على أنفسهم ضد هذه المسؤولية إذ أن شركات التأمين ربما ترفض تحمل المسؤولية في بعض أحوال معينة فإن ما عمل من المباحث يحمل على الظن بأن جانبا عظيما من أصحاب الأعمال سيلجأون إلى التأمين لكي يكونوا على يدنة مما هم مطالبون به ويوفروا على أنفسهم مشقة تسوية المطالبات. ويرى وكلاء شركات التأمين الذين قاموا بأعمال واسعة النطاق في الهند وفلسطين أن ستكون الحال بمصر كما كانت بالقطرين المذكورين. ومن البديهي من ناحية أخرى ألا نتوقع من الصانع المصري الذي يستخدم بضعة رجال وأولاد ويشغلهم طبقا للنظام المتبع في المحال الصغيرة أن يؤمن على نفسه أو يقوم بدفع تعويض كبير إذا كان ملزما به قانونا فمن الضروري إذن إعفاء صغار أصحاب الأعمال — بأية وسيلة — من الملزومية بدفع التعويض كما هي الحال في الهند وفلسطين ومستعمرات فرنسا في شمال أفريقيا. ولكن المسألة التي تحتاج للنظر هي كيفية التمييز بين من يكلف بدفع التعويض ومن يعفى منه. ففي الغالب نجد استعمال المراكبات أساسا للمسؤولية وقد كانت نتائج العمل بهذا المبدأ مرضية ولو أنه من المحتمل وقوع حوادث في المحلات التي لا تستعمل قوة محركة كدكان حداد مثلا. وهناك حل آخر وهو قصر تطبيق القانون — فيما يختص بالفاريقات والورش — على المحلات التي يشغل بها عدد معين من العمال كعشرة أو خمسة عشر أو عشرين شخصا ولكن يعترض على هذه الطريقة لما فيها من صعوبة في تحديد عدد العمال الذين يشغلون عادة بالمحل.

٢٢ — فإذا ما رؤى استثناء المحلات الصغيرة وبني هذا الاستثناء على عدد العمال الذين يشغلون بها أو على عدم استعمال قوة محركة أو عليهما معا اعترضتنا مسألة أخرى وهي كيف يمكن الوصول إلى طريقة تضمن حصول العمال في هذه المحلات على تعويض عما يقع لهم من إصابات. يبدو لي أن الطريقة الوحيدة لذلك هي أن تتحمل الحكومة مسؤولية دفع التعويض على أن تحصل على ما تنفقه في هذا السبيل أو على الجزء الأكبر منه بتقرير ضريبة أو رسوم قليلة على أصحاب الأعمال الذين يعفيهم القانون من دفع التعويض. والمبلغ اللازم لهذا الغرض لا ينتظر أن يكون كبيرا ولكن لا يمكن معرفته بالتقريب إلا بعد القيام بإحصاء عدد المحلات الصغيرة ونوع الإصابات التي تقع فيها وفضلا عن ذلك فإن تنفيذ القانون على المحلات الصغيرة سيكون أصعب من تنفيذه على المحلات الكبيرة حيث توجد محلات منظمة لقيود الإصابات بها.

وأخيرا عند ما يعتاد الأهالي على القانون ويدركون الغرض منه يمكن وقتئذ تطبيقه على جميع المحلات ولكنني أرى أنه من الضروري في أول الأمر أن يكون وضع القانون بحيث يستثنى المحلات الصغيرة على أن يدفع أصحابها رسما قدره ٥٠ قرشا مثلا في السنة للحكومة لسد ما يستحقه العمال المشتغلون بها من تعويض وكذلك ما يستحقه العمال في محلات أفلس أصحابها وذلك طبقا للشروط الواردة في قانون فرنسا.

٢٣ — كذلك يحتاج تعيين الهيئة القضائية التي تقوم بتنفيذ قانون تعويض العمال إلى بحث دقيق. فازاء الصعوبات الناشئة عن وجود المحاكم المختلطة بجانب المحاكم الأهلية أرائي غير قادر على تقديم اقتراحات حاسمة في هذا الصدد سوى أن أبدى أولا — أنه من المستحسن أن تسيطر مختلف المحاكم المختصة بتطبيق هذا القانون على مبدأ واحد في كل ما تصدره من أحكام. ثانيا — أنه ربما كان من المستحسن تكوين دوائر قضائية خاصة للنظر في قضايا التعويضات. وبهذه الوسيلة يسير العمل على وتيرة واحدة وتصبح الدائرة الصناعية في المحاكم مملئة تماما بالشؤون الصناعية.

٢٤ — وختاماً أود أن أؤكد ما لتعويض العمال عن الإصابات من الأهمية ليس باعتباره ترضية للعامل الذي يصاب في حادث فحسب بل باعتباره كذلك وسيلة لمنع وقوع الحوادث فقد رأيت في المحلات التي زرتها عدم اهتمام

كاف في الوقت الحاضر بطرق الوقاية من الحوادث . وسأشير لهذا الموضوع في مكان آخر من تقريرى . ولكن الاختبار قد دل على أن في البلاد التى بها قانون لتعويض العمال تشترط شركات التأمين مراعاة لمصلحتها ضرورة توافر بعض احتياطات بالفابريقات التى تؤمن عليها تكفل المحافظة على سلامة العمال . وبهذه الطريقة تساعد هذه الشركات مساعدة جديده على منع وقوع الحوادث . فالالتزام بدفع تعويض عما يقع من الحوادث هو على الأقل أحد العوامل المؤدية الى سلامة العمال ولا يقل فى الأهمية عن وضع نظام لمنع وقوع الحوادث وتنفيذه بمعرفة مفتشى الحكومة .

#### ٤ - صحة العمال وسلامتهم من الأخطار

٢٥ - ينبغى أن يشمل البرنامج التشريعى المزمع المبادرة بتنفيذه - غير ماذكر من الأجزاء التشريعية المختلفة - نظاما يكفل رفع مستوى الحالة الصحية بين العمال ووقايتهم من الأخطار . وهذا الغرض يمكن تحقيقه لحد كبير بالطرق الادارية فقد تحسنت الحالة تحسنا كبيرا منذ انشاء مكتب العمل وقيامه بالتفتيش بحالة منتظمة .

٢٦ - وبمقتضى القانون الصادر فى ٢٨ أغسطس سنة ١٩٠٤ الخاص بالمحلات المضرة بالصحة والمقلقة للراحة والخطرة واللوائح الصادرة بناء عليه تملك الحكومة فى الوقت الحاضر سلطة واسعة فيما يتعلق بالتفتيش وسن اللوائح . فالمصانع التى من القسم الأول بحسب هذا القانون يتعين عليها الحصول على رخصة من وزارة الداخلية التى لها الحق فى أن تشترط فى الرخصة "ماتراه ضروريا من الأحكام والاجراءات المخصوصة فيما يتعلق بأوضاع هذه" "الفابريقات الداخلية والآلات المستعملة فيها وكيفية التشغيل أو الساعات التى يمكن العمل فيها" ، وكذلك "فى حالة" "وجود محظورات تتعلق بالراحة والصحة وبالأمن العام بالنسبة للشغالين يجب على صاحب المحل أن يتبع فى تشغيله" "الاحتياطات التى تقررها الادارة ذات الشأن وتعتمد بقرار وزارى" . وللوزارة الحق فى إيقاف تشغيل المحل لحين تنمى الاجراءات ( المادة ٦ من القانون ) .

٢٧ - أضف الى ذلك أنه بمقتضى الأمر الصادر فى ٣ سبتمبر سنة ١٩١٩ يجب الاحتفاظ بدفاتر خاصة تدون فيها جميع المحلات التى يسرى عليها هذا القانون مع اضافة ما يستجد منها أولا بأول بحسب تواريخ الترخيص بها . كذلك وضعت مصلحة الصحة العمومية نماذج اشتراطات ومواصفات تتعلق ببعض المحلات المضرة بالصحة ولكنها فى مجموعها تتعلق بالأمور الخاصة بالصحة العامة ولا تتناول صحة العمال وسلامتهم الا فيما ندر . وفى الأحوال التى صدرت فيها لوائح لحماية العمال لم يعمل بها دائما ، مثال ذلك القرار الوزارى المتعلق بمعامل حلب القطن فانه يخول لمصلحة الصحة العمومية "الحق فى تقرير ايجاد جهازات ميكانيكية للتهوية أو لانخراج التراب اذا" "رأت لزوما لذلك فى أى وقت" ، كذلك ينص القرار المذكور على وجوب "عمل حواجز حول جميع الأجزاء المتحركة" "من الآلات وحول جميع السيور منعا لحصول حوادث للعمال" وأيضا "يجب حفظ جميع أجزاء المحل نظيفة وترميم" "ما يتلف منها أولا فأولا" ، ولكنى مع ذلك زرت عدة معامل حلب القطن ولم أشاهد الا القليل جدا من الحواجز مع عدم توفر النظافة . أما فيما يتعلق بانخراج التراب فقد قامت بعض المعامل بوضع جهازات لهذا الغرض من تلقاء نفسها غير أنه يبدو لى أن الحكومة لم تطلب من جميع المعامل مراعاة هذا الشرط . وقد لاحظت أن الجوفى بعض الفابريقات كان مشبعا بالفبار . كذلك تنص التعليمات الخاصة بمعامل الكبريت على أنه لا يجوز استخدام غير البالغين "من المذكور فى محلات التشغيل" كما تقضى بإيجاد غرفة لتغيير الملابس ومغسل .

٢٨ - قد اقتبست هذه النصوص عفووا ومن غير تخير لى أبين أن الحكومة تملك فى الوقت الحاضر السلطة اللازمة لايجاد مستوى أرق بكثير مما هو سائد الآن فيما يتعلق بصحة العمال وسلامتهم بدون الالتجاء الى التشريع .



وقد بدأ مكتب العمل فعلا باستعمال السلطة المخولة له في هذا الصدد وأرى أنه يجب على المكتب المذكور - بالاتفاق مع مصلحة الصحة العمومية - مراجعة جميع القرارات الخاصة بالمحال الخطرة والمضرة بالصحة وادخال ما تحتاج اليه من تعديل ثم العمل على تنفيذها تنفيذا دقيقا على جميع المحلات .

٢٩ - هذا ويبدو لي أن جدول المحلات التي من القسم الأول يحتاج الى شيء من التعديل بحيث يشمل بعض المصانع التي لا تدخل الآن تحت أحكام القانون . زد على ذلك أن القانون لا يسرى على الورش الصغيرة ، ولئن كنت أسلم بأنه من الصعب في الوقت الحاضر تكليف المحلات الوطنية الصغيرة باشتراطات تستلزم نفقات باهظة فأنني مع ذلك أعتقد أنه من اللازم القيام بعمل ما لتحسين حالة العمل اذا كان فيها خطورة بيئية على الصحة العامة . هذا أمر لا شك يحتاج الى دراسة طويلة من جانب مكتب العمل بالاتفاق مع مصلحة الصحة ولكنه جدير بالاهتمام السريع .

٣٠ - هناك أيضا نوعان من المحلات الصناعية التي تكثر فيها الحوادث ومع ذلك لا يسرى عليها قانون سنة ١٩٠٤ : فالنوع الأول يشمل أحواض السفن والمرافق والأرصفة ، والنوع الثاني عمليات البناء . وقد علمت أن الفكرة السائدة هي أن القانون لا يمكن تطبيقه على هذا النوع من المحلات ولكن من المعلومات التي وصلتني عن عدد الحوادث التي تقع فيها أرى أنه من الضروري اتخاذ الاحتياطات اللازمة للحفاظ على العمال الذين يشتغلون فيها . فقد بلغ مجموع ما وقع من الحوادث في أحواض الاسكندرية في السنة الماضية ٤٦٢ حادثة كما هو وارد باحصاءات البوليس ولا شك أن حوادث عمليات البناء كثيرة ولكن عددها غير معلوم بالضبط .

٣١ - كذلك أعمال شحن السفن وتفريغها فهي من الأعمال الخطرة التي تكثر فيها الحوادث ان لم تتخذ الاحتياطات اللازمة لدرئها وقد نقص في السنوات الأخيرة عدد هذه الحوادث قصصا كبيرا في إنجلترا وممالك أوروبا الأخرى بفضل ما اتخذته هذه الممالك من احتياطات وما وضع لها من أنظمة ضمن المعاهدة التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في سنة ١٩٢٩ ولست أقول بإمكان تطبيق جميع الأحكام التي تشمل عليها هذه المعاهدة تطبيقا عاجلا على الأحواض المصرية والسفن التي ترسو فيها . ولكن من الممكن على أي حال الاسراع في وضع ما يتيسر من شروط للحفاظ على العمال في الأحوال التي يكون الخطر فيها أكثر احتمالا فقدتين لي أثناء زيارتي القصيرة لأحواض الإسكندرية أن أبسط الاحتياطات الأولية مهمة في الغالب . وقد انتهزت الفرصة لمحاضرة صاحب السعادة طوملن باشا في هذا الشأن وعلمت منه أن مصلحة الموانئ والمناظر قد اقترحت فعلا سن لوائح خاصة بالأحواض . فني ميناء كالإسكندرية مثلا حيث الأحواض مملوكة للحكومة لن يكون من المتعذر فرض الاشتراطات التي لامناص منها على المستأجرين وأصحاب السفن . على أنه يجب أن يفهم جليا أن المسؤولية فيما يتعلق باصابات العمال المشتغلين في عمليات الشحن والتفريغ تقع على المستأجر أو صاحب السفينة وليس على المتعهد الذي يقوم بتوريد العمال . فقد بلغني أن المتبع في الوقت الحاضر هو أن مستأجر الأحواض وأصحاب السفن ليسوا مسؤولين عن الحوادث التي تقع للعمال مع أنهم في الواقع من ضمن عمالهم ولذلك في حالة حدوث اصابات لا يحصل المصاب الا على تعويض تافه أو لا يحصل على شيء بالمرة . أما عمليات البناء فهي أكثر تعقيدا نظرا لمساهمة من تباين كبير بين الأساليب المتبعة في بناء العمارات الأوروبية وبناء المساكن الوطنية ولا شك أن الاشتراطات اللازم وضعها في هذه الحالة تستلزم دراسة وافية لمقتضيات هذا التباين . وكما قلنا في حالة الأحواض تستطيع الحكومة فرض الاشتراطات التي يرى مكتب العمل وجوب توافرها في الأعمال المتعلقة بالمباني والمنشآت العامة .

٣٢ - وإذا رأى أن القانون الحاضر لا يمكن تطبيقه على الأحوال والمباني فأقترح أن يخول لوزارة الداخلية الحق في وضع اللوائح اللازمة لذلك بإرشاد مكتب العمل كما يجب على الحكومة في الوقت نفسه اتخاذ الاجراءات الادارية فيما يتعلق بالأحوال والمقاولات العامة .

٣٣ - وهناك مسألة أخرى جديرة بالاهتمام فيما يتعلق بسلامة العمال من الأخطار وهي أن مشروع القانون الخاص بتشغيل النساء والأحداث يخول للوزارة الحق في تحديد أقصى ما يمكن حمله أو سحبه أو دفعه من الأثقال واني وإن كنت أرى أنه ليس من الضروري ولا المرغوب فيه اقتباس الحدود القصوى المعمول بها في أوروبا نظرا لما شاهدته في العامل المصري من مقدرة ممتازة على حمل الأثقال مما قد يعد في أوروبا من قبيل المستحيل . إلا أنني أعتقد أن المقدرة على حمل الأثقال لا بد لها من حدود حتى في حالة العامل المصري ، وإن هذه الحدود ليست مرعية تماما في بعض الحالات . ولذا يحسن بمكتب العمل أن يعبر هذه المسألة شيئا من العناية فيضع لها نظاما مناسباً في الأحوال التي تستلزم ذلك .

٣٤ - كذلك أقترح منح مكتب العمل السلطة اللازمة للقيام بتحريرات فنية في حالة الحوادث الشديدة ففي الوقت الحاضر لا يقوم بالتحريرات في الحوادث التي يترتب عليها الوفاة أو فقد عضو من أعضاء الجسم الرجال البوليس والنيابة وهؤلاء لا تتوفر لديهم الخبرة الفنية اللازمة وهي الخبرة التي لا تكتسب الا بطول المران على الشؤون الصناعية والتي تمكنهم من التمييز بين الحوادث التي تستدعي اتخاذ احتياطات جديدة والحوادث التي تنشأ عن اهمال المصاب وبهذه الخبرة وحدها التي يحصل عليها مكتب العمل مما يقوم به من المباحث المشار اليها يستطيع أن يلم تدريجيا بالمعلومات التي تصلح أساسا لوضع اشتراطات ناجعة ومعقولة للحفاظ على سلامة العمال من الأخطار .

٣٥ - ومسألة أخرى تستحق الاهتمام وهي حالة الجو في بعض المصانع وامكان تركيب جهايزات للتهوية واخراج الأتربة فإن مكتب العمل يقوم الآن بالاتفاق مع مصلحة الصحة العمومية وبعض أصحاب محال القطن بدرس هذا الموضوع للوصول الى نوع من الأجهزة يصلح لاجراج القرب من معامل حليج القطن ولا يكلف تركيبه نفقات باهظة . ويبدو أن الأمر يحتاج الى القيام بتحريرات أخرى لمعرفة ما اذا كانت كمية زغب القطن الذي يتطاير بكثرة في معامل كبس القطن وبعض أعمال النسيج ضار بالصحة أم لا . فقد شاهدت بعض العمال يلبسون قناعات ولكن ليس من الميسور دائما اقناع العمال بلبس هذه القناعات مع ما يترتب عليها من مضايقة فإن كان هناك خطر فالطريقة الوحيدة التي تكفل منعه هي تركيب جهايزات للتهوية وامتصاص الأتربة . ونظرا لأهمية الصناعات المرتبطة بالقطن في مصر أرى أنه من اللازم الحصول على استشارة فنية في هذا الأمر .

٣٦ - وقبل أن أختتم هذا الباب من تقريرى أود أن أؤكد مرة أخرى ما للنظام الادارى المتقن والتفتيش الدقيق من أهمية عظيمة اذا ما أريد سن لوائح محكمة لصيانة صحة العمال وضمان سلامتهم من الأخطار وتنفيذ هذه اللوائح تنفيذا صحيحا . لهذا كان من الضروري أن يعهد بسن هذه اللوائح وتنفيذها الى ادارة واحدة يكون من واجبها مراعاة حالة المصانع والورش فيما يتعلق بصحة العمال وسلامتهم من الأخطار . ونظرا لعدم وجود ادارة للعمل فقد جرت العادة باعتبار هذه المسائل متعلقة بالصحة العامة مع أنه من البديهي أن طبيبا من اختصاصه النظر في مسائل المجارى والمياه ومنع الأمراض وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالصحة العامة لا يكون لديه الوقت الكافي ولا الخبرة اللازمة للقيام بحالة مرضية بتنفيذ اللوائح المتعلقة بصحة العمال المشتغلين بالصناعة وسلامتهم . ولهذا السبب قد اقترحت في تقريرى الخاص بتنظيم ادارة العمل أن يعهد اليها بهذه المسائل على أن تزود ببعض الأطباء الذين سيكون من واجبهم بطبيعة



الحال العمل بالاشتراك مع مصلحة الصحة ليس فقط فيما يتعلق بصرف الرخص ( الأمر الذى كما علمت قد شكلت لأجله لجنة مشتركة ) بل فيما يتعلق بالمسائل الصحية العامة فى المصانع والفابريقات .

٣٧ — ان تكليف أصحاب الأعمال باشتراطات لا لزوم لها ولا نفع فيها هو أمر غير مستحسن ولا فرق بينه وبين اهمال الاحتياطات الضرورية فقد شاهدت أثناء زيارتي بعض مصانع لا تتوفر فيها الشروط ولا تسير طبقا للقانون المعمول به أو لم تكلف بالقيام بالاشتراطات الضرورية كما وجدت مصانع أخرى طلب الى أصحابها القيام ببعض اشتراطات ليست لازمة للعمال ولا فائدة منها . فسن اللوائح التى تكفل مصلحة العمال وسلامتهم من الحوادث بدون فرض التزامات غير ضرورية على أصحاب الأعمال لا يمكن أن تقوم به الا ادارة تنظر الى هذه الأمور من الوجهة الصناعية وبذلك تستطيع اتخاذ مايلزم من الاجراءات لضمان تنفيذ القانون .

٣٨ — هذا ولم أر بالمصانع التى زرتها اعلانات معلقة لتحذير العمال ضد الحوادث فى الأعمال الخطورة كما هو الحال فى مصانع أوروبا وأمريكا ومن المعلوم أن الاعلانات المصورة أنجع فى اظهار الخطر ولقت الانظار اليه من التحذير بالكاتبه . ولذلك أقترح أن ينظر مكتب العمل فى هذه الطريقة لمنع الحوادث وفى امكان تعميمها فى القطر المصرى حيث انتشار الأمية يجعل الانذارات الكتابية قليلة القيمة .

#### ٥ — البطالة

٣٩ — لقد عمل إحصاء عن البطالة كان من نتيجته أن قيد ٢٤,٠٠٠ شخص أسمائهم كعمال عاطلين وكما هو المتظر من أول تجربة لم يسفر الإحصاء عن حصر جميع العمال العاطلين اذ قد امتنع عدد كبير منهم عن قيد أسمائهم لعدة أسباب على أننا لو قدرنا أن عدد العاطلين هو ضعف ما أتى به التعداد لكانت نسبة البطالة فى مصر أقل مما هى عليه فى البلاد الأوروبية أو فى الولايات المتحدة .

٤٠ — على أنه من ناحية أخرى قد يوجد عدد كبير من الأشخاص الذين يعيشون من القيام بخدمات متقطعة أو لا يشتغلون فى الأسبوع سوى بضعة أيام فلموا يمكن حصر جميع العمال الذين لا يجدون لهم عملا لمدة ستة أيام فى الأسبوع لكان عددهم كبيرا جدا . ولا شك أن هذا ناشئ الى حد كبير من الضائقة الاقتصادية التى كانت سببا فى نزول أسعار القطن وهو محصول مصر الأساسى وبالتالي تخفيض قوة الأمة على الشراء وهبوط حركة الأعمال . يضاف الى ذلك أنه كان من نتائج الأزمة فى الخارج تقليل عدد السائحين بمصر قلة محسوسة ومن المعلوم أن فريقا لا يستهان به من السكان يتعيشون من هذا السبيل فى فصل الشتاء ،على أننا لو طرحنا جانبا هذه العوامل غير العادية لوجدنا أن العمل ساعات طويلة فى كثير من المحال الصناعية والتجارية والتراحم بين العمال على الاستخدام فى بلد مزدحمة بالسكان كمصر قد ينشأ عنها عدم استقرار العمال فى أعمالهم حتى فى الأحوال العادية . ولئن كان من الممكن للأسباب المشار ذكرها فى الفقرة ١٨ أن يعيش الانسان فى مصر على دخل أقل بكثير مما يمكن ان يعيش به فى أى بلد بأوربا إلا أنه لا يوجد شك فيما يعانى به العمال فى مصر فى الوقت الحاضر من ضنك بسبب البطالة .

٤١ — وقد شكلت الحكومة لجنة لمكافحة البطالة فابتكرت عدة اجراءات نافعة ونظرا لاتساع نطاق أعمال الحكومة فان هناك عدة طرق تستطيع الحكومة بها تخفيف وطأة البطالة . وعند ما يتم تحليل إحصاء البطالة بحسب الحرف فيمكن وقئخذ معرفة الصناعات التى تأثرت كثيرا من جراء الأزمة . فاذا ما اتضح — كما هو المتظر — أن صناعة البناء هى التى تأثرت أكثر من سواها وأن هناك عددا كبيرا من الفعلة ومن على شاكلتهم بدون عمل أمكن الاسراع فى تنفيذ البرنامج الخاص بالمشروعات العامة أو تعديله بحيث يمكن إيجاد عمل فورا لمن لا عمل لهم الآن بتشغيلهم فى أعمال البناء أو انشاء الطرق وما شاكل ذلك من المشروعات ذات المنفعة العامة .

وبهذه المناسبة يمكن توجيه عناية خاصة الى القيام بازالة الأحياء القذرة وإنشاء مساكن رخيصة وصحية للعمال . وقد علمت أن مجلس بلدى الاسكندرية قد شرع فى القيام بمشروع كهذا وأن مشروعا مماثلا قد بدئ به فعلا فى القاهرة ونظرا لكثرة عدد سكان المدن الذين يعيشون فى مساكن قذرة بحالة خطيرة على الصحة العامة فليس هناك مصروفات تتعلق بالأعمال العامة أهم وأكثر ضرورة من المصروفات اللازمة للتوسع فى مشروعات السكن والتعجيل بتنفيذها .

٤٢ - وهناك مسألة أخرى تستلزم تحفظا دقيقا وهى توزيع الأعمال التى تقوم بها المصانع للحكومة فيما يتعلق بتوريد الملابس واللوازم والأصناف الأخرى بطريقة تسمح لهذه المصانع أن يكون العمل بها مستمرا بشكل منظم طول السنة . ففى الوقت الحاضر يظهر أنه لا يراعى عند التعاقد ماسيكون له من تأثير على العمال . وقد علمت أن العمل قد جرى فى بعض الحالات على اشتراط تنفيذ العقود فى بضعة أشهر معينة من السنة و يترتب على ذلك أن تشغل المصانع ساعات طويلة فى خلال هذه الشهور وتظل عاطلة لحد كبير فى باقى أشهر السنة لهذا يمكن تخفيض البطالة الموسمية تخفيضا كبيرا اذا عملت ترتيبات منظمة من شأنها توزيع تنفيذ العقود على أطول مدة ممكنة . وقد ينشأ عن هذا النظام بعض الارتباك فيما جرت عليه العادة بالمصالح ولكن بعد النظر واتباع النظام يمكن القيام بالشئ الكثير مما يظن لأول وهلة أنه غير مستطاع .

٤٣ - وهناك مسألة مماثلة تتعلق بتشغيل المسجونين - ففى معظم الممالك لا يسمح للأصناف التى ينتجها المسجونون بمنافسة المصانع الخاصة اذ لو كلفت الحكومة السجون بتوريد ما هو لازم لها فى حين أن العمل بها لايسير على نظام اقتصادى ولا يدفع عنه أجور لمن يقومون به فان كمية ما يعطى من الأعمال للتعهدين ستقل كما يكثر عدد العاطلين لا سيما فى وقت كوفتنا الحاضر فاذا ما أرادت الحكومة منع البطالة أو تخفيف وطأتها فعليها كلما أمكن أن تراعى عند التعاقد على توريد ما هو لازم لها ايجاد عمل لأكبر عدد ممن يحتاجون اليه لكسب أرزاقهم وتخفيض عمل السجون الى أقل حد ممكن .

٤٤ - وتوجد كذلك مسألة ينبغى أن ينظر فيها جدريا وهى ايجاد نظام لتخديم العمال ومع أنى لا أقول بأن الوقت قد حان لإنشاء بورصات للعمل (Employment Exchanges) إلا أن نتيجة الاحصاء تبين لنا أن الحاجة أصبحت ماسة الى ايجاد هيئة تعمل على اتصال العاطلين فى مختلف الجهات بالمشروعات والأعمال التى فى حاجة الى عمال . وقد قام مكتب العمل بشئ بسيط من هذه الوجهة فأرسل كتابا دوريا للسلطات المحلية يكلفها فيه بإبلاغه عما عساه يطلب منها من عمال لا يوجد منهم العدد الكافى بين من قيدوا أسماءهم بدائرة كل منها فلو خصص لهذا الغرض كاتبان بمكتب العمل لأمكن بناء على الردود التى ترد له الآن اجراء اللازم لنقل بعض العاطلين الى الجهات التى فى حاجة الى خدماتهم . كذلك ينبغى القيام بعمل كهذا فى الاسكندرية حيث تقدم أكبر عدد من العاطلين لقيد أسمائهم أما فى كل من المديرىات فينبغى تكليف أحد الموظفين باخطار ديوان المديرية عن الأعمال الموجودة فى دائرتها وتصحيح سجل العاطلين أولا بأول بقدر الامكان .

٤٥ - فلو اتخذت هذه الاجراءات بهمة لما تعذر تخفيض عدد العمال الذين لا عمل لهم الآن تخفيضا محسوسا .

٤٦ - هذا وينتظر فى المستقبل أن يؤدى تخفيض ساعات العمل للنساء والشبان - الى حد ما - لزيادة عدد العمال المشتغلين واذا ما حان الوقت الذى فيه تخفض ساعات العمل الطويلة التى يقوم بها الآن كثير من الرجال



فمن المتظر أن ينشأ عن هذا التخفيض زيادة تحسن الحالة . وقد بلغت حالة البطالة في المراكز الصناعية درجة تجعل من الضروري اتخاذ إجراءات مستديمة لمساعدة من لا عمل لهم فأول عمل ينبغي القيام به هو إنشاء بورصة صغيرة للتخديم في كل من القاهرة والاسكندرية وجعلهما على اتصال بالبنادر في الأقاليم فلو تم هذا لكان من ورائه الحصول على خبرة كافية تصالح أساسا لتكوين هيئة قادرة على حصر العمال العاطلين في المستقبل وإيجاد عمل لهم .

#### ٦ — النقابات

٤٧ — ان حالة النقابات الآن غامضة وشاذة فالقانون لا يمنعها ولا يعترف بها والواقع أنه موجود منها عدد كبير أغلبه في القاهرة والاسكندرية كما يوجد بعضها في البلاد الصغيرة . وهذه النقابات تختلف في تكوينها اختلافا كبيرا فهي في بعض الحالات عبارة عن جمعيات مكونة من مستخدمى شركة واحدة وشاملة لكل فئات العمال . مثال ذلك عمال شركة ترام القاهرة وشركة ترام الاسكندرية . وفي بعض الحالات الأخرى تتكون النقابات من العمال الذين يزاولون صناعة واحدة في الجهة التي بها مقر النقابة . مثال ذلك الطباخون بالقاهرة أو الخبازون بالاسكندرية . أما في البلاد الصغرى فقد تجد نقابة واحدة تضم عمالا من مختلف الحرف لكل حرفة فرع خاص وفي بعض أحوال قليلة جدا تشمل النقابة جميع الأشخاص الذين يزاولون مهنة ما بكل جهات القطر المصرى كنقابة البحارة ولكن هذه الجمعيات نادرة لقلة تقدم الصناعة .

والنقابات في معظم الحالات عبارة عن هيئات محلية فلا توجد بعد نقابات عامة سواء أكان أساسها اتحاد الحرفة بين أعضائها أم اشتغالهم بصناعة واحدة ويوجد غير نقابات أصحاب الحرف اليدوية نقابات لمستخدمى المحال التجارية بالقاهرة والاسكندرية وقلما يعترف بأصحاب الأعمال بالنقابات ففي السنوات التي تلت الحرب العظمى مباشرة استطاعت النقابات الحصول على اتفاقات لصالحهم من بعض المصانع الكبرى والشركات ذات المنفعة العامة ولكن هذه الاتفاقات كانت تهرم في أغلب الأحيان ان لم يكن في جميعها بين المحل وعماله وليس بينه وبين نقابات هؤلاء العمال . فالتعاقد المشترك (بين طائفة أصحاب الأعمال وطائفة العمال) غير موجود الا بشكل بسيط بين أفراد قلائل من أصحاب الأعمال ونقابة عمال كل منهم .

وقد استطاعت معظم النقابات أن تسير على نظام التعاون ولكن المبالغ التي لديها بوجه عام قليلة جدا فالأعضاء يعالجون مجانا اذا ما أصابهم مرض ويحصلون على المعافاة القضائية اذا ما أرادوا رفع دعاوى بطلب تعويض عما وقع لهم من اصابات أو اذا رفقوا بدون وجه مشروع كما يحصلون أحيانا على مساعدة مالية صغيرة اذا كانوا عاطلين . والغالب في هذه النقابات أنها جمعيات تعاونية وليس لها — كجماعة — سوى نفوذ ضئيل في الذود عن مصالح الأعضاء من الوجهة الاقتصادية والفنية .

٤٨ — ولما كانت الأغلبية الساحقة من أصحاب المهن اليدوية لا زالوا أميين فانه من الصعب جدا بطبيعة الحال أن تقوم النقابات بشؤونها وتدير مالياتها . فلا عجب اذا كانت تستعين بأحد المحامين لا سيما أنه لا يوجد قانون يحدد حقوق العمال في حالى الاصابات والرفق ولا يمكنهم الحصول على تعويض في هاتين الحالتين الا بالالتجاء الى القضاء . ويقال ان بعض المحامين يستغلون مركزهم هذا لأغراض شخصية أو سياسية وانى لا أستبعد حصول شئ من هذا بل أتوقع حصوله ما دامت النقابات بصفتها جمعيات قانونية مشكلة لأغراض صناعية غير معترف بها وقد سبق فذكرت ما لاحظته في زيارتي لبعض النقابات من أن همها الأكبر منحصر في تحسين حالة العمل لأفرادها ورفع مستوى معيشتهم فلو أتيح لها متابعة هذه الأغراض تحت حماية القانون فمن المرجح أن تقصر جهودها على مصلحة أعضائها من وجهة العمل وتبتعد عن السياسة .

٤٩ — وقد اقترح في مشروع لجنة رضا باشا تسجيل النقابات ومنحها الشخصية المعنوية وعلمت أن الحكومة الحالية تنوى القيام بعمل من هذا القبيل . ان النقابات معترف بها في كل ممالك أوروبا وأمريكا تقريبا وفي عدة ممالك أخرى كالإيابان والجزائر واتحاد جنوب أفريقيا . ومشروع القانون الذي تعده الآن تركيا يتضمن العمل بهذه الطريقة . ولما كانت مصر قد بلغت درجة من التقدم الصناعي تماثل على الأقل ما بلغته بعض هذه الدول فيخيل الى أن اعتراف القانون بالنقابات الحقيقية لأصحاب الأعمال أو العمال أمر لا بد منه كلازمة من لوازم البدء في وضع التشريع الاجتماعي الذي تستغل به الحكومة الآن .

ليس من الضروري أن أعيد الى الذكرة الدور الذي قامت به مثل هذه الجمعيات في التطور الاجتماعي والصناعي بالبلاد الأخرى ويكفي القول بأن الحكومة لا تستطيع سن تشريع اجتماعي فعال الا اذا تيسر لها استطلاع رأى الهيئات التي تمثل أصحاب الأعمال والعمال . ولما كانت هذه الهيئات بمصر قليلة فمن الصعب جدا سن هذا التشريع في الوقت الحاضر مع التأكد بأن جميع المصالح المتضاربة لأصحاب الأعمال والعمال قد ألم بها تماما ووضعت موضع البحث . وقد اقترحت في تقريرى القيام بمباحث بمعرفة مكتب العمل عن بعض المسائل التي يحتاج الحال الى سن تشريع عنها فهذه المباحث لا يمكن أن تعد أساسا صالحا للعمل الا اذا تعاونت في القيام بها هيئات العمال المسئولة بتقديم ما لديها من معلومات تتعلق بالحالة الحاضرة ، وكذلك بما يبيده أصحاب العمل من آراء فيما يترتب على الاصلاح من نتائج اقتصادية . فهذه الأسباب وحدها تبرر سن تشريع عن النقابات على أنه فضلا عن ذلك فقد دل الاختبار على ضرورة نقابات العمال اذا ما أريد تنفيذ التشريع الاجتماعي تنفيذا دقيقا ومنع ما عساه يحصل من مساوئ .

٥٠ — لذلك أوصى بأن تتخذ الاجراءات اللازمة في وقت قريب للاعتراف قانونا بنقابات أصحاب الأعمال والعمال . ونظرا للظروف الخاصة الناشئة عن نظام الامتيازات ارأى غير قادر على أن أبين بالضبط الشكل الذي يجب أن يكون عليه التشريع الخاص بهذا الشأن على أنه يحسن أن يكون الاعتراف بالنقابات متوقفا على تسجيلها بإدارة العمل وهذا التسجيل ينبغي ألا تحرم منه أية جمعية حسنة النية لا غرض لها الا مصلحة المشتغلين بصناعة أو حرفة ما ويكون للجمعيات الحرية في ادارة شؤونها المالية ولكن من المستحسن أن يشترط مراجعة حساباتها سنويا بمعرفة أحد المحاسبين حتى يكون الأعضاء على ثقة بأن أموالهم تدار ادارة حسنة .

## ٧ — ساعات العمل

٥١ — ان تحديد ساعات العمل للرجال تحديدا عاما هو دائما من أصعب وأعقد أجزاء تشريع العمل ويدل التاريخ على أنه كان يتلودائما تنظيم تشغيل النساء والأولاد . وقد تم الآن تحديد ساعات العمل للرجال في كل ممالك أوروبا على وجه التقريب ماعدا بريطانيا العظمى حيث جعلت ساعات العمل في ٩٥ في المائة من المحلات الصناعية ٤٨ ساعة في الأسبوع بناء على الاتفاقات المشتركة . كذلك في اليابان والهند وبعض المستعمرات فان القانون يحدد ساعات العمل إما في الصناعات جميعها أو في البعض منها .

وقد وجدت في أثناء تجوالى أن هناك اختلافا كبيرا فيما يتعلق بساعات العمل في الصناعة . ففي كثير من الفابريكات الحديثة وربما كان في أغلبها يشتغل العمال تسع ساعات وفي بعض الأحوال تقتصر ساعات العمل على ثماني ساعات وهي المقررة في الورش الأميرية ( الترسانة ) وورش مصلحة السكك الحديدية . ومن جهة أخرى يشتغل العمال مدة أطول في عدد كبير من المصانع لا سيما في تلك التي تزاوّل بها أعمال موسمية ككبس القطن وحلجه وتكرير السكر الخ . ففي الصناعات الموسمية يظهر أن المتبع هو أن يشتغل العامل اثنتي عشرة ساعة في اليوم طول أيام الأسبوع



لمدة أربعة شهور أو أكثر كذلك جرت العادة في الورش الوطنية أن يستمر العمل بها من الفجر حتى الغسق ولكن من المعتاد أن يستريح عمال هذه الورش يوما في الأسبوع ولو أن هذه الراحة الأسبوعية ليست عامة . والعمل في هذه الورش بطبيعة الحال أبطأ بكثير مما هو في المصانع التي تستعمل ماكينات تدار بقوة محرك كذلك فإن العمل بها متقطع أكثر مما هو بالمصانع حيث يسير العمل تبعا لحركة الماكينات التي تستدعى دوام الانتباه . على أنه قد وصل الى علمى بعض حالات يرهق فيها العمال ارهاقا شديدا من العمل ساعات طويلة بالورش الصغيرة دون الحصول على أية فترة للراحة .

٥٢ - وقد دل تعداد سنة ١٩٢٧ على أن ٣٨,٤ في المائة من المحلات الصناعية تشتغل أقل من ستين ساعة في الأسبوع و ٣٨,٧ في المائة تشتغل من ستين الى ثمانين ساعة و ٢٢,٩ في المائة تشتغل ثمانين ساعة أو أكثر ولا شك أن هذه الأرقام ليست مضبوطة تماما وهى لا تميز بين المحلات التي لا تشتغل سوى بضعة أشهر في السنة والتي تشتغل طول السنة كما لا تميز بين المصانع الكبرى والورش الصغيرة لهذا فإن الحاجة ماسة الى معلومات أوفى قبل الشروع في وضع قانون لتحديد ساعات العمل . على أن التعداد المشار اليه يمكن اعتباره دليلا على ضرورة المبادرة باتخاذ شيء من الاجراءات في سبيل تحديد ساعات العمل .

٥٣ - أما فيما يتعلق بالمحلات التجارية فيوجد بها أيضا مازكرناه من تباين كبير في ساعات العمل فبينما تشتغل المحلات الكبيرة بالقاهرة والاسكندرية ثمانى وأربعين ساعة في الأسبوع وتمنح مستخدميهما يوما أو نصف يوم للراحة في الأسبوع فإن الدكاكين الصغيرة الموجودة في الأحياء الفقيرة تكلف المستخدمين البقاء بها ساعات طويلة ولا يغلق أغلبها يوما كاملا من أيام الأسبوع . كذلك في الفنادق والمطاعم والمقاهى فيظهر أن العادة قد جرت ببقاء العمال بتلك المحلات اثنتى عشرة ساعة أو أكثر في اليوم دون الحصول على راحة أسبوعية .

٥٤ - ان مسألة تنظيم ساعات العمل للرجال المشتغلين بالصناعة لا بد من مواجهتها في القريب العاجل ففى أول الأمر يمكن تقرير أسبوع الأربع وخمسين ساعة كقاعدة عامة مع بعض استثناءات يباح فيها العمل مدة أطول في بعض الصناعات أو الأعمال اذا استدعت ظروفها ذلك بالشروط التي أعدتها لجنة رضا باشا . ولكي تحصل الحكومة على المعلومات التي تصلح أساسا للتشريع أرى أن تقوم ادارة العمل بواسطة مفتشيها بجمع بيانات وافية عن ساعات العمل في مختلف فروع الصناعة أما فيما يتعلق بالأعمال التجارية فاني أعتقد أنه من الأنسب عمليا تنظيم ساعات العمل بها تنظيما محليا وليس تنظيما عاما وذلك للأسباب المشار ذكرها بالفقرة ١٧ ، ولكن ينبغي كذلك اجراء مباحث أولا عن الحالة بهذه المحلات .

ولاشك أن الحاجة ماسة الآن لتخفيض ساعات العمل في الدكاكين الصغيرة إما بتحديد وقت لاغلاقها أو تحديد ساعات العمل للمستخدمين .

## ٨ - يوم الراحة الأسبوعية

٥٥ - على أن هناك اصلاحا لا بد أن يسبق أية محاولة لتنظيم ساعات العمل بصفة عامة ولذا ينبغي مواجهته بأقرب وقت ممكن ففى كل فابريقة وورشة زرتها - ماعدا ما يقوم منها بأعمال موسمية مثل محلات حلج القطن وتكرير السكر وبعض المقاولات الهامة كقنطرة تولى خزان أسوان - وجدت أن العمل يعطل بها تماما إما يوم الجمعة أو يوم الأحد من كل أسبوع على أنه لو كانت الأرقام الواردة بأحصاء سنة ١٩٢٧ صحيحة ولو على وجه التقريب لكانت الاستثناءات أكثر من ذلك . فيحسب هذه الأرقام تبلغ نسبة المحلات الصناعية التي لا تعطل يوما

في الأسبوع ٥١,٤ في المائة ولو أن جزءا كبيرا من هذه المحلات لا يشتغل بها سوى أصحابها وليس بها مستخدمون . أما في المحلات التجارية فقد كانت النسبة أكثر وهي ٧٨,٧ في المائة فثلا في بعض الفنادق والمطاعم والمقاهي لا يسمح للعمال بيوم للراحة بل يشتغلون كل أيام الأسبوع طول مدة خدمتهم وكثير من الدكاكين الوطنية لا تغلق مطلقا في أى يوم من أيام الأسبوع . وقد علمت أن هذه هي الحال في المخازن بالاسكندرية ويرجح أن تكون كذلك في صناعات أخرى لهذا أقترح أنه بمجرد الانتهاء من سن تشريع عن المسائل الأولى من البرنامج الذي تكلمت عنه يتخذ اللازم لوضع قانون يقرر حق جميع العمال المشتغلين بالصناعة والتجارة في الحصول على راحة أسبوعية لمدة ٢٤ ساعة متوالية مع مراعاة ما لا بد منه من استثناءات وما تقتضيه الظروف المتباينة . ويمكن سن قانون بهذا المعنى على أساس الاتفاقية التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في سنة ١٩٢١ والتوصيات الملحقه بها بشأن مستخدمي المحال التجارية فهذه الاتفاقية جار العمل بها في الهند وفي سبع عشرة دولة أخرى والراحة الأسبوعية مقررة كذلك في الجزائر وتركيا وغيرها من الدول غير المنضمة الى عضوية هيئة العمل الدولية وليس هناك صعوبات كبيرة في سبيل جعل المعاهدة المذكورة تتلاءم مع حالة مصر . وبعد السير على أحكام هذه المعاهدة من الاصلاحات الاجتماعية الهامة ولست في حاجة الى تبيان ما ينشأ عن الاضطرار الى العمل طول اليوم وكل يوم ( كما يشتغل الآن عدد كبير من العمال المصريين ) من تضيق دائرة الفكر وعدم التمتع بالحياة العائلية .

## ٩ - عقد الاستخدام

٥٦ - إن من الصعب جدا في بلد كمصر وضع شروط تتعلق بعقد الاستخدام وتنفيذ هذه الشروط تنفيذا دقيقا نظرا لعدم شيوع استعمال عقود الاستخدام التحريرية بسبب الأمية المنتشرة بين السكان ولأن النظام المتبع في المحلات الكبيرة صناعية كانت أم تجارية ( وهي التي يمتلك معظمها أوريبيون وتخضع لأحكام المحاكم المختلطة التي كثيرا ما تسير على المبادئ القانونية الأوروبية ) يختلف كثيرا عنه في المحلات الصغيرة ومعظمها مصرية بحتة وتسير طبقا لما جرت عليه العادة أكثر مما تسير طبقا لأحكام القانون . فضلا عن ذلك يحذر بنا ألا ننسى أنه لم يتم جمع الحقوق والواجبات المتعلقة بعقد الاستخدام في قانون واحد سوى في بضعة من دول أوروبا ففي معظم هذه الممالك يحصل تطور يؤدي الى تحديد الواجبات المتبادلة لكل من صاحب العمل والعمال بحالة تدريجية على أساس مبادئ العدالة التي تقرها المحاكم وهذه المبادئ تحدد من وقت لآخر بإصدار قانون بها وتسير عملية التحديد المذكورة في كل دولة طبقا لروح القانون وأحكام المحاكم بها ففي بريطانيا العظمى مثلا لا توجد عقود للعمل بالمعنى المعروف في الممالك اللاتينية ومع أن بالقانون عدة أحكام تتعلق بحق العامل في الأجرة وطريقة أدائها فانه في الغالب يترك لصاحب العمل والعامل الحرية في وضع شروط الاتفاق بينهما في حدود القانون العام ومن ناحية أخرى فان هذه الشروط تحدد في عدة فروع من الصناعة باتفاقات مشتركة وليس باتفاقات فردية .

وفي بلجيكا وفرنسا وألمانيا ينظم هذا الموضوع برمته قانون العمل الموضوع طبقا للمبادئ القانونية ومبادئ العدالة السائدة في تلك البلاد . لهذا لا يمكن تقديم اقتراحات واقية فيما يتعلق بمصر إلا من له الملم تام بأحكام المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية وبدون ذلك لا يمكن معرفة ما اكتسبه فعلا أصحاب الأعمال والعمال من حقوق ، وفي أية صناعات يمكن القول بأن هذه الحقوق مقررة . ان ما كان لدى من وقت لم يسمح لي بتعرف المبادئ المتبعة بمصر وما جرى عليه العمل وانى أقدر ما لهذه المسألة من شأن لا سيما فيما يختص بالرفق والرغبة في وضع نظام له . ومن جهة أخرى فان أى تشريع في هذه المسألة ينبغي أن يوضع بكل عناية لا سيما أنه سيعرض على الجمعية العمومية للمحاكم المختلطة



وفيا يتعلق ببعض النقاط التي تحتاج الى بحث تفصيل أكثر مما تيسر لي القيام به فلم أتعرض لايضاح الحلول التي تستلزمها بل اكتفيت ببيان أهم النتائج التي تنشأ عنها :

### ( ١ ) دفع الأجور والغرامات الخ :

٥٧ — كانت مسألة دفع الأجور في مقدمة المسائل التي حدثت بالمشرع في معظم الدول الى تنظيم عقد العمل ولهذا الغرض صدر في إنجلترا في سنة ١٨٣١ القانون الخاص بمنع إيفاء أجره الصناع صنفًا وليس نقدا (Truck Act) ويوجد في الوقت الحاضر في معظم البلاد ومنها كثير من المستعمرات قوانين لهذا الغرض اذ لا شك أن دفع ما يستحقه المستخدم من أجره هو في مقدمة الشروط الأساسية لأي تشريع اجتماعي .

أما في مصر فإن الموجود بها من قوانين لا تتعرض لبعض المسائل الهامة كما أنها غامضة فيما يتعلق ببعض الآخر الأمر الذي ينشأ عنه عدم تحقق أصحاب الأعمال والعمال من ماهية واجباتهم وحقوقهم . لهذا أشير بفحص هذه المسألة فحصا دقيقا مع توجيه عناية خاصة للنقط الآتية :

٥٨ — فأولا يوجد بمصر عدة حالات لا يقوم فيها صاحب العمل الحقيقي بدفع أجره العامل مباشرة بل عن طريق وسيط وقد سبق فأشرت الى الطريقة المتبعة في كثير من محلات حلج القطن وعلمت أن هذه الطريقة متبعة في حالات أخرى كثيرة . فيحسن — كبداً — أن يكون صاحب المصنع أو الورشة مسئولاً عن دفع الأجور — بالفتات المتفق عليها — لكل شخص يشتغل في محله . واني أسلم بأنه اذا تعين العمل بهذه الطريقة في كل الأحوال لكان هذا مخالفا لما جرت عليه العادة في بعض الأعمال حيث يتعاقد صاحب العمل مع رئيس طائفة من العمال على دفع مبلغ معين لهذا الأخير تبعا لكيه ما ينبج من عمل وبشرط أن يكون الرئيس مسئولا عن توزيع المبلغ بين عماله .

وليس من السهل ابطال النظم التي من هذا القبيل فقد أصبحت مقررة بطول الاستعمال ولأنها في معظم الأحوال مبنية على العادة بشكل يمنع ما عساه يقع من مساوئ خطيرة . على أنه يوجد فرق واضح بين هذه الحالات التي يكون فيها التعاقد من الباطن حقيقيا وبين بعض حالات أخرى لا يكون فيها هذا التعاقد ضروريا حيث يقوم العمال بأداء عمل لمصلحة صاحب العمل مباشرة ولكنهم مع ذلك لا يحصلون على أجورهم منه بل من وسيط لا يعد مسئولا عن الانتاج وكل ما في الأمر أنه يقوم بجمع المال .

٥٩ — المسألة الثانية التي تستلزم النظر هي ضمان حصول العامل على أجره في مواعيد منتظمة فقد قيل لي إن في بعض المحلات الصغيرة لا تصرف الأجور بانتظام كما يمتنع أحيانا عن صرفها بلا مبرر . فمن الضروري اذن أن يقرر القانون ميعادا لصرف الأجور .

٦٠ — (ثالثا) تخصم أحيانا من الأجور مبالغ نظير غرامات أو بصفة تعويض عن أشياء أتلفها العامل ولا يوجد قانون يبين ما يجوز توقيعه من الغرامات أو مدى مسئولية العامل عن الأضرار التي يتسبب فيها والوجوه التي تستعمل فيها الغرامات .

٦١ — (رابعا) ينبغي تحريم طريقة دفع الأجور كلها أو بعضها عينا كما فعلت معظم الدول الصناعية .

٦٢ — (خامسا) يحظر على صاحب العمل اعطاء سلف للعمال وخصم الفائدة منها من الأجور .

٦٣ — واني أوصي باتخاذ ما يلزم لكي يتضمن التشريع المزمع سنه عن عقود العمل هذه المسائل :

(ب) انتهاء العقد :

٦٤ — يظهر أن الأحكام القانونية الجارية العمل بها فيما يتعلق بهذا الموضوع هي التي تتضمنها المادتان ٤٩١ و ٤٩٢ من القانون المدنى المختلط (والمادتان المقابلتان لها في القانون المدنى الأهلى) ونصهما كما يأتى :

” ٤٩١ — اذا كانت مدة الايجار معينة فى العقد وفسخ السيد الايجار لزمه التعويض عن جميع المدة التى لا يمكن فيها الخادم من استخدامه عند غيره وعن مصاريف السفر اذا كان قد استحضره بالخصوص من جهة أخرى (المادة ٤٠٣ أهلى).“

٤٩٢ — اذا لم تعين مدة الايجار فى العقد جاز لكل من المتعاقدين فسخ العقد فى أى وقت أراد بشرط أن يكون فى وقت لائق للرفق (المادة ٤٠٤ أهلى) .

ومن الواضح أن هاتين المادتين قابلتان لتأويلات مختلفة وقد نشأ عنهما صدور عدة أحكام تناول الوجهة القانونية وقد علمت أن المبدأ الذى تسير عليه المحاكم المختلطة بصفة عامة هو أنه لا يجوز لصاحب العمل رفق المستخدم المعين بالمهنية الشهرية بدون منحه مكافأة الا اذا كان هناك سبب قوى يبرر ذلك وتحسب المكافأة على أساس مدة خدمته على ألا تتجاوز جملتها ماهية ستة شهور . ولم يتسن لى الوقوف على مدى تطبيق هذه القاعدة على المستخدمين الذين بالمهنية فى الأحكام الصادرة من المحاكم الأهلية ولا على العمال المشتغلين بالصناعة فى الأحكام الصادرة من المحاكم المختلطة والأهلية . ولكن يظهر أن المستخدمين الذين بالمهنية الخاضعين للمحاكم المختلطة مسلم — الى حد كبير — بأحقيتهم عدلا فى تعويض عن فصلهم من الخدمة وقد انتقدت المحاكم فى عدة مناسبات عدم وجود أحكام قانونية تبين كيفية حساب المكافآت .

٦٥ — ويشكو من هذه الحالة المستخدمون كما يشكو منها كبار أصحاب الأعمال وقد تعهد كثير من هؤلاء من تلقاء أنفسهم على دفع مكافآت لعمالهم عند رفقتهم الا اذا كان الرفق لسوء السلوك أو لأسباب أخرى تبرره .

٦٦ — أما فيما يتعلق بالعمال اليدويين فإن كثيرا من أصحاب الأعمال لاسيما فى القاهرة والاسكندرية قد ارتبطوا بعقود من هذا القبيل أبرمت غالبا فى المدة الواقعة بين سنة ١٩١٩ وسنة ١٩٢٤ وهى المدة التى كانت الأحوال فيها مضطربة ولكنها كانت من أيام الرخاء . وهذه العقود يعتبرها بعض أصحاب الأعمال شديدة الوطأة عليهم فى هذه الآونة التى استحكمت فيها حلقات الأزمة المالية ولذا طلب تحديد مسئولية أصحاب الأعمال عن المكافأة فى حالة الرفق ولو فيما يتعلق بالمستقبل فقط .

٦٧ — وحيث ان أحكام المحاكم قد أوجدت التزاما قانونيا فى هذا الصدد فمن الواضح أن اصدار قانون يحدد هذا الالتزام مما يعود بالفائدة . وفضلا عن ذلك فإن عدم وجود نظام يكفل الحصول على اعانة مالية فى حالة البطالة وكبر السن مما يزيد الحاجة الى هذا القانون على أنه نظرا للأسباب المتقدم ذكرها أراى غير قادر على تقديم اقتراحات حاسمة فى هذه المسألة المحوطة بالصعوبات . فمن الواضح أن هناك صعوبات عملية تقوم دون تكليف صغار أصحاب الأعمال سواء أكانوا مشتغلين بالصناعة أم التجارة بدفع مكافآت لعمالهم فى حالة الرفق . قد يقال ان من العدل والممكن تكليف بعض أصحاب الأعمال بهذا الالتزام دون البعض الآخر غير أنه لا يمكن البت فى هذه المسألة الا بعد القيام بمباحث وافية يراعى فيها ما هو متبع الآن اما بحكم العادة أو عملا بأحكام المحاكم .

٦٨ — ومما يجب النظر فيه أيضا ما اذا كان من الممكن عمليا تطبيق قاعدة واحدة على المستخدمين والعمال على السواء فأرى أن أحسن حل لهذه المسألة هو تشكيل لجنة تمثل فيها المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية لفحص الموضوع



برمته وسماع ما يسيده أصحاب الأعمال وتقابات العمال والمستخدمين لا سيما فيما إذا كان من المستحسن تعريف الأشياء الآتية في القانون وما هو الشكل الذي يجب أن يكون عليه هذا التعريف :

(١) حق صاحب العمل في رفت العامل أو المستخدم .

(ب) حق العامل أو المستخدم في ترك الخدمة .

(ج) ما هي قيمة المكافأة التي تصرف للعامل أو المستخدم عند رفته ( ما عدا الحالات التي يكون فيها فصله من الخدمة أو استقالته مما يجيزه القانون ) .

(د) ما هي المدة التي يجب أن تمضي بين إعلان أحد الطرفين للانتهاء العقد وبين تنفيذ ما تضمنه هذا الاعلان .

٦٩ - وهناك مسألة أخرى ينبغي الإشارة إليها في هذا الصدد . فمن المسلم به أن هناك فرق بين الالتزامات الناشئة عن القانون والالتزامات التي أساسها التعاقد بين أصحاب الأعمال وعمالهم . وتوجد في كل دولة عدة أمثلة عن بعض أصحاب الأعمال الذين يتعهدون لعمالهم بمحض ارادتهم بالالتزامات تزيد عما هم مطالبون به قانونا فلو صدر بعدئذ قانون يقرر هذه الالتزامات ولكنه يضيق مداها عما سبق لصاحب العمل التعاقد عليه بإرادته فلا يؤثر هذا القانون على صحة العقد الا اذا نص فيه صراحة على ذلك وهذا قلما يحصل .

## ١٠ - الصلح والتحكيم

٧٠ - ان المنازعات التي تقع بين أصحاب الأعمال والعمال هي بطبيعة الحال من المسائل التي تهتم بها الحكومة في كل بلد يتمل فيها اتساع نطاق هذه المنازعات . وكان تدخل الحكومة في أول الأمر يعد أمرا مرغوبا فيه لمجرد منع ما عساه يقع من الاضطراب ولكن ما يبرر تدخل الحكومة الآن أكثر من سواه هو الحاجة الى منع المضار الاقتصادية والوصول الى حل مناسب لمصلحة الطرفين فمن المستحسن الابتعاد كلما أمكن عن الاجراءات القانونية والسعى في ازالة الخلاف بالطرق الودية أما اذا أخفقت هذه الوسيلة تماما لحسم النزاع فلا مناص من اللجوء لنوع من أنواع التحكيم .

٧١ - ويبدو لي أن ما هي عليه الصناعة الآن بمصر لا يستدعي وضع نظام شامل عن الصلح . ولما كانت المسافة بين القاهرة وأية جهة من جهات القطر لا يستلزم قطعها بالقطار أكثر من اثنتي عشرة ساعة فلن يكون من الصعب ارسال موظف مدرب من الادارة العامة بدون تأخير للجهة التي بها النزاع ويكفي تخصيص اثنين من موظفي ادارة العمل للقيام بنقض المنازعات بطريق الصلح . ومن الأنسب عدم تكليف المفتشين المحليين بهذا العمل فان تدخلهم في المنازعات مما قد يقلل من السلطة اللازمة لهم للقيام بواجباتهم ولأن المصالحة - من جهة أخرى - هي فن خاص يستلزم فيمن يقوم به الشيء الكثير من الحكمة والصبر وقوة الاقتناع .

على أنه ينبغي العناية بتعديد اختصاص كل من السلطات المحلية والموظف المتدرب للصلح فيما يتعلق بالمنازعات التي نحن بصدد حلها فالأولى مكلفة بطبيعة الحال بالعمل على اقرار النظام ولكن لا ينبغي مجاراتها في الظن بأن كل نزاع حتى ولو ترتب عليه الاضراب والاعلاق لا بد أن ينشأ عنه اختلال بالنظام ويحتاج الى تدخل البوليس فيه فورا فكثيرا ما يسفر هذا التدخل عن ازدياد الحالة سوءا كذلك يحسن ألا يشغل حضرات المحافظين والمديرين أنفسهم بفحص وجوه الخلاف في أول الأمر فانهم ان فعلوا ذلك فقدوا ما لهم من سلطة كما لم استثنائية يلجأ إليها الطرفان بايعاز

من الموظف المتدرب للصلح بينهما فينبغي بقدر الامكان أن يكون من اختصاص ادارة العمل النظر في النزاع من بدء وقوعه وأن يترك لها الحق في طلب المساعدة من السلطات المحلية اذا ما رأت أن هذه المساعدة ضرورية أو ذات فائدة .

٧٢ — ولا شك أنه سيحصل من وقت لآخر أن يعجز الموظف المتدرب عن الوصول الى حل يرضى به الفريقان على أنه حتى في الحالات التي من هذا القبيل يمكن منع وقوع الاضراب أو الاغلاق اذا أقنع الطرفان بقبول التحكيم كوسيلة لفض النزاع بينهما والتحكيم بطبيعة الحال من الاجراءات الاختيارية المحضة فينبغي أن يعتبر حلا وديا أكثر مما يعتبر حكما قضائيا .

قد أنشئت في بعض الممالك محاكم صناعية خاصة يلجأ اليها المتنازعون للتحكيم بينهم أما فيما مصر فعدد المنازعات المحتمل وقوعها ليس من الكثرة بحيث يبرر انشاء محكمة من هذا القبيل ولكن مما هو جدير بالنظر معرفة ما اذا كان من المناسب انشاء دائرة قضائية مكونة من محكمين أجانب ومصريين يكون من اختصاصهم النظر في النزاع اذا احتكم المتنازعون اليهم .

ومن أهم صفات المحكم أن يكون معروفا تمام المعرفة وحائزا على ثقة الطرفين المتنازعين والمحكمون الأكفاء يكونون عادة ممن لهم خبرة بالقانون أو ممن اشتغلوا بالقضاء ولو أن لهذه القاعدة استثناءات . فليس من الصعب الاهتداء في كل من المراكز الصناعية الرئيسية الى اثنين من الأشخاص المستقلين يكون لهما من التفوذ بين قومهما ما يجعلهما لائقين للعمل كمحكمين في حالة وقوع نزاع . ولست في حاجة الى القول بأنه اذا لم يتمكن الطرفان من حل ما بينهما من خلاف فانه من الأصوب أن يعهد في حسم النزاع الى شخص لا علاقة له بالحكومة حتى لا يتوهم أحد الطرفين بأنها هي التي فرضت الصلح عليه .

## ١١ — مجلس العمل الاستشاري

٧٣ — من الواضح أن الحكومة وحدها هي التي تستطيع القيام بما يلزم للبدء بالاجراءات التي أوصيت بها في تقريرى هذا وضمان تنفيذها . ومما يساعدها كثيرا في هذا السبيل دوام استشارة الأشخاص غير المتصلين بالادارة ممن لهم خبرة تامة بالمسائل الصناعية أو ممن تتأثر مصالحهم من هذه المسائل تأثرا مباشرا . وهناك عدة أمثلة تدل على أن وجود مجلس استشاري للعمل مما يساعد على سن تشريع واف بالغرض وسهولة القيام بالأعمال الادارية لهذا اعتقد أن وجود هيئة كهذه بمصر مما يعود عليها بعدة فوائد لما تستطيع تقديمه من نصائح قيمة لادارة العمل فيما يتعلق بوضع الترتيبات اللازمة للقيام بما هو مفروض عليها من مختلف المباحث واستخلاص النتائج الصحيحة من هذه المباحث ويكون من فوائد هذا المجلس أيضا إيجاد التضامن والوثام بين مختلف المصالح المختصة .

يضاف الى ذلك أنه من الضروري جعل مسائل العمل بمعزل عن السياسة واتخاذ ما يلزم من الاجراءات لامكان السير على سياسة واحدة بصفة مستمرة رغم تغير الحكومات .

فلكل هذه الاعتبارات يكون انشاء مجلس برئاسة أحد الأشخاص البارزين وبعضوية موظفين من المصالح المختصة وممثل أصحاب الأعمال والعمال وبعض الأشخاص المستقلين ممن تتوافر فيهم الأهلية للنظر في الشؤون الصناعية — يكون انشاء مجلس بهذه الصفة مما يمكنه من القيام بخدمات جليلة .

لهذا أوصى بالشروع في تكوينه خطوة أولية في سبيل تنفيذ البرنامج الذي فصلناه في هذا التقرير .



## ١٢ - خلاصة المقترحات وكلمة ختامية

٧٤ - يمكن تلخيص أهم الاقتراحات التي أوصيت بها فيما يأتي :

### ١ - تشغيل الأحداث :

- ( أ ) منع تشغيل الأحداث الذين دون السنة الثانية عشرة من عمرهم بالشروط المبينة بمشروع القانون .
- ( ب ) عدم جواز تشغيل الأحداث الذين بين التاسعة والثانية عشرة سنة من عمرهم الا في حالة عدم وجود التعليم اللازم وبشرط أن تكون الأعمال التي يشتغلون بها مما تعدهم لتعلم حرفة .
- ( ج ) إعادة النظر في الاستثناء الخاص بجواز تشغيل الأحداث احدى عشرة ساعة في بعض الأيام .
- ( د ) ضرورة اعطاء فترة للراحة بعد العمل خمس ساعات متوالية بدلا من ست ساعات .
- ( هـ ) منع العمل الليلي والاشتغال في الصناعات الخطرة المبينة بمشروع القانون .

### ٢ - تشغيل النساء :

- ( أ ) منع العمل الليلي ووجوب تقرير يوم للراحة في الأسبوع في المصانع والمتاجر كالأورد بمشروع القانون .
- ( ب ) قصر ساعات العمل الأسبوعي في المصانع على ٥٤ ساعة .
- ( ج ) اعطاء السلطة للجالس البلدية والمحلية باصدار قرارات تحدد ساعات العمل في التجارة بعد اجراء المباحث اللازمة .

### ٣ - التعويض عن الاصابات :

- ( أ ) تقرير مسؤولية صاحب العمل عن دفع تعويض لمن يصاب من العمال بسبب قيامه بعمله سواء في المصانع أو في المحلات التجارية .
- ( ب ) تعريف العاهة المستديمة الكاملة والجزئية .
- ( ج ) وجوب التقاء المسؤولية على صاحب العمل الأصلي لا على المقاول المتعاقد من الباطن .
- ( د ) اعفاء صغار أصحاب الأعمال من دفع تعويض .
- ( هـ ) ربط مبلغ من المال بميزانية الدولة لصرف التعويض عن الاصابات التي تقع للعمال الذين يشتغلون في المحلات الصغيرة أو في حالة افلاس أصحاب الأعمال .
- ( و ) تشكيل دوائر قضائية خاصة للنظر في قضايا التعويض .

### ٤ - صحة العمال وسلامتهم من الحوادث :

- ( أ ) تنفيذ القانون الخاص بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة تنفيذا دقيقا .
- ( ب ) النظر في تعميم سريانه على المصانع التي لا ينطبق عليها الآن وكذلك على الورش الصغيرة .
- ( ج ) تطبيقه على الأحواض والمرافئ والأرصقة وأعمال المباني .
- ( د ) تطبيق اللوائح الخاصة بمنع الحوادث على الأحواض وما شاكلها المملوكة للحكومة وكذلك ما يقوم به المقاولون من المشروعات العامة .

( هـ ) تحديد أقصى ما يمكن حمله من الأثقال .

( و ) الحصول على السلطة اللازمة للقيام بمباحث فنية في حالة وقوع حوادث شديدة .

( ز ) القيام بمباحث لمعرفة ما لزغب القطن والأتربة في المصانع التي تشتغل بالقطن من خطر على الصحة .

#### ٥ — البطالة :

( أ ) إعادة النظر في البرنامج الخاص بالأعمال العامة قصد إيجاد عمل للعاطلين .

( ب ) إعادة النظر في طريقة توزيع الأعمال التي تقوم بها المصانع للحكومة .

( ج ) انشاء هيئة للنظر في تخديم العمال .

#### ٦ — النقابات :

الرغبة في الاعتراف قانونا بالنقابات وتسجيلها .

#### ٧ — ساعات العمل :

اجراء مباحث فيما يتعلق بساعات العمل في الوقت الحاضر للنظر في تحديدها .

#### ٨ — يوم الراحة الأسبوعية :

المبادرة بسن قانون لمنح العمال يوما للراحة في الأسبوع سواء أكانوا مشغولين بالصناعة أم بالتجارة .

#### ٩ — عقد الاستخدام :

( أ ) دفع الأجور :

( أ ) الزام صاحب العمل بدفع الأجور للأشخاص الذين يقومون بتأدية عمل له .

( ب ) وجوب دفع الأجور بانتظام .

( ج ) وضع قيود لما يخص من الأجور والجزاءات .

( د ) الغاء طريقة دفع الأجور عينا لا نقدا .

( هـ ) منع الحصول على فائدة عما يقرضه صاحب العمل للعمال من سلف .

( ب ) انتهاء العمل :

الرغبة في القيام بمباحث وافية قصد تحديد الحقوق المعترف بها الآن في القانون ان أمكن .

#### ١٠ — الصلح والتحكيم :

( أ ) المبادئ المتعلقة بالصلح .

( ب ) إيجاد دوائر قضائية مكونة من محكمين .



## ١١ - مجلس العمل الاستشارى :

اقترح بإنشائه :

والاقتراحات التى سردناها يتألف منها برنامج واسع يحتاج فى تنفيذه الى وقت طويل ولكنه اذا ما نفذ كان من ورائه تحسين الحالة فى المصانع المصرية تحسينا عظيما وفى اعتقادى أن هذا البرنامج فيه الكفاية اذا روعى فى تنفيذه الرغبة فى تحسين حالة العامل فى الصناعة والتجارة . أما الطموح الى برنامج أوسع من هذا مع ما هى عليه حالة مصر الصناعية والاجتماعية الآن فلا بد أن يكون نصيبه الفشل المحقق . أما الاصلاحات التى اقترحتها فانها اذا ما تقررت وأخذ فى تنفيذها بعناية فلن تضر بنمو الصناعة فى مصر أو تغير النظام الحالى للحياة الاجتماعية .

قد يقال ان ادخال هذه الاصلاحات بمصر أو مجرد السعى فى ذلك قد يترتب عليه امتناع الأجانب عن توظيف أموالهم فى المشروعات الصناعية بمصر . والدليل على بطلان هذا الزعم أن عددا كبيرا من المحلات التى أنشئت بأموال أجنبية تسير على نظام أقل ما يقال فيه انه يعادل فى السخاء النظام المقترح بهذا التقرير وليس من العدالة فى شئء تمكين المحلات التى تستجد من وضع نظام لها يقل كثيرا عما هو متبع فى المحلات المذكورة الآن وبذا تتمكن من التفوق عليها فى المنافسة . وفوق ذلك فلا أخال الحكومة المصرية ترحب برؤوس الأموال الأجنبية التى لا يمكن استغلالها الا من طريق حرمان المصريين مما يستحقونه من سعادة وهناء وارتفاع مستوى المعيشة للعامل وتوافر وسائل التعليم لديه يصبح أكثر كفاءة على الانتاج ويشعر بما عليه من مسئولية بصفته أحد أفراد الأمة .

هذه مسائل جديرة بالنظر لعلاقتها بالسياسة العامة وعلى تنفيذها تتوقف الى حد كبير سعادة البلاد فى المستقبل اذ لا يمكن أن تنال مصر ما هى جديرة به من التقدم المادى الا اذا كان مصحوبا بتقدم فى حالة الأهالى .

ولاشك أن الاقتراحات الواردة بهذا التقرير ستكون عرضة للانتقاد بحجة انه من المتعذر إدخال أى تغيير محسوس فى حالة العمال وعقليتهم وحتى لو أمكن هذا التغيير لما كان من الأمور المرغوب فيها .

هذه هى الحجج التى تتخذ أساسا لمجاربة الاصلاح فى كل زمان ومكان على أنى قد اقتنعت مما رأيته بمصر أن التغيير ليس ممكنا فحسب بل ومرغوب فيه كل الرغبة .

فلو ساعد هذا التقرير على تقدم مصر من الوجهة الاجتماعية كما تقدمت من نواحى أخرى فيكون قد أتى بالغرض منه وحقق آمال واضعه .